

التنظيم وإعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي: الأسس والمبادئ والأهداف "دراسة تحليلية لتجربة المملكة العربية السعودية"

د. إبراهيم علي الملحم *

مقدمة :

تعتبر دراسة التنظيم الإداري للجهاز الحكومي وإعادة تنظيمه ظاهرة مستمرة ومتكررة في الإدارة العامة، علماً بأنه ليس هناك إلى الآن أسلوب علمي واضح حول كيفية عمل التنظيم وإعادة التنظيم الإداري لأي جهاز إداري، لكن هناك مبادئ وأسساً عامة في أدبيات الإدارة، ونظريات التنظيم الإداري، يسترشد بها خبراء التنظيم عند إعداد تنظيم أي جهاز إداري جديد، أو إعادة التنظيم والهيكلة الإدارية لجهاز قائم. ويعرف شافرتز التنظيم بأنه " أي هيكل أو إجراءات لتوزيع الأعمال حتى يتم تحقيق أهداف أو أغراض عامة" (Shafritz, 1985, p. 381). ويعرف إعادة التنظيم بأنها " عبارة عن تغيير في الهيكل التنظيمي الإداري والإجراءات، ويتمثل عادة في دمج إدارات وأقسام مع بعضها البعض، أو رفع مستوى إدارة معينة، أو إدخال إصلاحات وتغييرات على إجراءات الميزانية وشئون الموظفين، من أجل زيادة استجابة الجهاز الإداري لمراقبة الجهاز التنفيذي ومن أجل تبسيط الإجراءات الإدارية وجعلها أكثر مهنية" (shafritz,1985, p. 468).

وقد ركزت نظريات التنظيم الإداري الأولي على الفاعلية الإدارية كهدف وحافز رئيس لإعادة التنظيم، بينما تركز النظريات الحديثة على أن الهدف والحافز الرئيس وراء عملية إعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي هو سياسي بالدرجة الأولى. ويتمثل في إبراز أولويات الحكومة، وإعادة توزيع السلطة داخل الجهاز، وتغيير في المستويات الإدارية لبعض الإدارات، وخلق وظائف جديدة، وإعادة توزيع للموارد المالية والبشرية لتتناسب مع الأوضاع

* أستاذ الإدارة العامة المساعد، معهد الإدارة العامة، الرياض - المملكة العربية السعودية

الجديدة، ولتسهل وتسرع من عملية اتخاذ القرارات. ومن الضرورة تنظيم أجهزة الإدارة الحكومية الحديثة بأسلوب علمي حديث، بحيث تكون لديها المرونة الكافية حتى تستطيع أن تستجيب بالسرعة المطلوبة والوقت المناسب لاحتياجات الأفراد والمجتمع في البيئة التي تعمل بها. ويجب التأكد في هذا المجال من أن التنظيم وإعادة التنظيم يشكلان عملية مستمرة ومتحركة، وليست عملية ثابتة أو جامدة تهتم فقط بتفويض السلطات، ورسم الهيكل التنظيمي، ووصف الوظائف - وهي بالطبع أشياء مهمة - بل يجب أن تركز اهتمامها في تصميم هيكل تنظيمي مرن لاتخاذ القرارات الإدارية المعقدة والمهمة بالسرعة المطلوبة والوقت المناسب. وخصوصاً أنها تعمل في بيئة عمل سريعة الحركة والتقلبات والتغيير، هذا بالإضافة إلى ضمان وجود عامل الكفاءة والفاعلية الإدارية ورضا العاملين والموظفين في الجهاز الإداري.

وسوف نستكشف في هذا البحث موضوع الهدف أو الحافز الرئيس الكامن وراء التنظيم وإعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية، عن طريق مراجعة نظريات التنظيم الإداري في حقل الإدارة العامة، لنرى ما إذا كان غرض إعادة التنظيم مشوبًا بعامل الفاعلية الإدارية بالدرجة الأولى، أو بعوامل سياسية تتمثل في إبراز الأولويات وتوزيع السلطات والنفوذ والوظائف والموارد داخل الجهاز الإداري.

هدف البحث :

يهدف البحث إلى إلقاء الضوء على أسس ومبادئ عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي، وأهدافه، والأسباب الكامنة وراء عملية إعادة التنظيم، الأمر الذي يسهل على القائمين على عملية التنظيم وإعادة التنظيم، والعاملين، والممارسين في القطاع العام معرفة هذه الأسس والمبادئ والأهداف، والأسباب الرئيسة الكامنة وراء قرار عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي، و يساعدهم على استيعاب العملية في إعداد التنظيم المناسب للجهاز المراد تنظيمه. ويهدف البحث أيضاً إلى تحليل تجربة المملكة العربية السعودية في مجال تنظيم وإعادة تنظيم الجهاز الحكومي.

أسئلة البحث :

سوف يركز هذا البحث على الإجابة عن الأسئلة التالية :

1- ما المقصود بالتنظيم وإعادة التنظيم الإداري؟ ولماذا يلجأ المسئولون الحكوميون إلى إعادة التنظيم؟

2- ما الهدف أو الحافز وراء إعادة التنظيم في الجهاز الحكومي؟

3- ما الأهداف التي يمكن أن تتحقق، والتي لا يمكن أن تتحقق من خلال إعادة التنظيم؟

منهج البحث :

هذا البحث عبارة عن دراسة استكشافية استطلاعية تعتمد على البحث المكتبي وتتبع المنهج الوصفي والتحليلي للإجابة عن أسئلة البحث، مع نظرة تحليليه لتجربة المملكة في مجال تنظيم وإعادة تنظيم الجهاز الحكومي. وذلك من خلال الأدبيات المنشورة في الكتب والمجلات والدوريات العلمية والبحوث المتخصصة حول هذا الموضوع.

الجزء الأول : الإطار النظري للدراسة :

هناك مفاهيم رئيسة ونظريات للتنظيم في حقل الإدارة العامة ساعدت بطريقة أو بأخرى على صياغة الطريقة التي من الممكن أن ندرك بها عمليات إعادة التنظيم في الجهاز الحكومي بشكل عام. وسوف يركز هذا الجزء من البحث على مراجعة ومناقشة نظريات التنظيم الإداري الكلاسيكية في حقل الإدارة العامة، والتي ركزت على العامل الاقتصادي عن طريق تحسين الفاعلية الإدارية، وتقليل التكاليف كعامل أو هدف رئيس لقرار إعادة التنظيم. وسنتعرض أيضاً إلى مناقشة نظريات التنظيم الإداري الحديثة التي ركزت على أن الغرض الأساسي من إعادة التنظيم الإداري في الجهاز الحكومي هو سياسي بالدرجة الأولى، ويتعلق بإعادة توزيع السلطات والأدوار والموارد المالية والبشرية والوظائف داخل الجهاز الإداري أكثر من عملية تحقيق الفاعلية الإدارية وتقليل تكاليف التشغيل الإداري للجهاز الحكومي.

إن الاهتمام بالفاعلية الإدارية كهدف رئيس وأساسي في عملية التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي يمكن أن يعود إلى كتابات نظريات التنظيم الكلاسيكية في الإدارة العامة أو ما يسمى بمدرسة الإدارة العلمية للإدارة، و التي سادت في أواخر القرن قبل الماضي وأوائل القرن العشرين 1880 - 1940م. وركزت تلك الكتابات على أن هناك مبادئ علمية للإدارة متى تعلمها المدربون وطبقوها في منظماتهم فإنها تزيد من فاعلية وكفاءة الإدارة في المنظمة. كذلك ينظر هؤلاء الكتاب إلى المنظمات الراشدة " Rational" على أنها منظمات مغلقة لا تتأثر ببيئتها الخارجية، ويمكن عن طريق إعادة تنظيمها تحقيق مستوى من الفاعلية والكفاءة الإدارية المطلوبة. وتسمى هذه الحقبة أيضاً بحقبة فصل السياسة عن الإدارة.

ومن أوائل هؤلاء الكتاب والمنظرين ودرو ويلسون "Wilson, 1887" الذي كتب مقالته المشهورة "The Study of Administration " حيث أكد على الفصل بين السياسة والإدارة، وأكد على أن علم الإدارة يجب أن يستخدم لتحسين أعمال الحكومة وتنقية منظماتها وبرامجها، بحيث تدار بفاعلية وكفاءة عالية بعيدة عن تلوث وتشويه السياسة والمنافسة على السلطة والنفوذ وتوزيع الموارد والوظائف والمراكز بين السياسيين والمديرين والموظفين داخل الأجهزة الحكومية. وقد دعم فرانك قُد ناو من وجهة النظر تلك، حيث فرق بين وظيفة الإدارة والسياسة، إذ تهتم السياسة بتقرير رغبة الحكومة وقرارها تجاه سياسة معينة أو إقرار برنامج معين، بينما تهتم الإدارة بتنفيذ ما اتخذته الحكومة من سياسات أو قرارات أو برامج بشأن موضوع معين (Good now, 1900) . وتبع هؤلاء المنظرين والكتاب فردريك تايلور الذي حاول أن يضع مبادئ علمية للإدارة عن طريق عمل التجارب لتقرير أفضل حل علمي لتحسين الإنتاجية في المنظمات وتحقيق الفاعلية الإدارية (Taylor, 1912). أما لوثر قولك وأرويك فقد وضعا سبع وظائف رئيسة للإدارة وأطلقوا عليها "POSDCORB" وترمز للأحرف الأولى الإنجليزية في العملية الإدارية لوظائف التخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والتنسيق والتبليغ والميزانية حيث أن تطبيقها في أية منظمة إدارية يقود إلى تحسين الفاعلية الإدارية فيها (Gulick & Urwick, 1937).

وقد وضع فيبر نظرية البيروقراطية التي يعتقد أنها التنظيم المثالي لتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية، وأن أي تغيير في الهيكل التنظيمي يجب أن يؤدي إلى زيادة تقسيم العمل وتخفيض نطاق الإشراف كمعيار لقياس الفاعلية الإدارية في المنظمة (Weber, 1946). ويلاحظ في تلك الحقبة أن المنظمات كانت تعتبر كينونة راشدة ونظامًا مغلقًا لا يتأثر بالبيئة الخارجية للمنظمة، ولا بالسياسة العامة للدولة وإن أية إعادة للتنظيم في الهيكل التنظيمي للمنظمة ككل أو في إحدى وحداتها يجب أن تؤدي إلى تحسين في الفاعلية والكفاءة الإدارية للمنظمة. ومع تطور هذا المفهوم، أصبح ينظر إلى مشاكل الإدارة الحكومية على أنها مشاكل تقنية وفنية بحتة من الممكن تحليلها ودراستها بأسلوب علمي بحت، وحلها عن طريق تطبيق المبادئ العلمية للإدارة. وكان الاهتمام في تحسين الفاعلية والكفاءة الإدارية من قبل الكُتّاب الأوائل في الإدارة العامة، وكذلك رفضهم اعتبار أن توزيع السلطة والنفوذ والموارد المالية والبشرية والتقنية والوظائف واتخاذ القرارات المهمة داخل المنظمة، واعتبار السياسة من العوامل المهمة والأساسية في عملية طلب إعادة التنظيم لأكثر من عامل، لتحسين الفاعلية الإدارية... كل ذلك كان يشكل مواقف ونقاشات حادة وقوية بين علماء وطلاب الإدارة والممارسين في تلك الفترة حيث كان التركيز على أن عامل الفاعلية هو العامل الوحيد والرئيس المناسب في عملية إعادة التنظيم لكثير من الأجهزة الحكومية.

لقد تساءل ماركس عن إمكانية فصل الإدارة عن السياسة في الجهاز الحكومي - القطاع العام- وانتهى إلى عدم إمكانية ذلك، حيث ثبت أن الاعتقاد بأن الإدارة تقوم فقط على المبادئ العلمية، وأنها خالية من أية مفاهيم وقيم اجتماعية وسياسية أخرى غير صحيح. فالإدارة مملوءة بالقيم الاجتماعية والسياسية الأخرى التي تؤثر على أدائها، ومن ثم يجب أخذها في الاعتبار (Marx, 1946) . وكذلك فعل والدو، حيث هاجم مدرسة الإدارة العلمية وتركيزها على مفهوم الفاعلية والكفاية الاقتصادية والإدارية وإهمال القيم السياسية والاجتماعية الأخرى، مثل العدالة والمساواة (Waldo,1948). كذلك فعل سايمون الذي رفض مبادئ الإدارة العلمية واعتبرها مبادئ متضاربة (Simon, 1946).

ومع نهاية الحرب العالمية الثانية أصبحت وجهة النظر الكلاسيكية في الإدارة حول التنظيم وإعادة التنظيم قديمة وغير متمشية مع الواقع، وتطور حقل الإدارة العامة بشكل خاص، حيث حلت محلها وجهة نظر علماء ومفكري الإدارة من الجيل الثاني الذين يعتبرون استخدام التنظيم وإعادة التنظيم والهيكلة الإدارية في الجهاز الإداري الحكومي عبارة عن وسيلة سياسية، والهدف الرئيس لها هو إعادة توزيع السلطات والنفوذ، وتقسيم الوظائف والموارد المالية والبشرية والتقنية داخل الجهاز الإداري الحكومي بالدرجة الأولى، وليس تحقيق الفاعلية والكفاية الإدارية. وبدأ عدد من هؤلاء الكتاب والمفكرين يتكلمون عن دور المدير الإداري في الجهاز الحكومي في اللعبة السياسية، حيث من الممكن عن طريق إعادة التنظيم أن يتم التأثير على نظام توزيع السلطات والموارد المالية والبشرية والتقنية والوظائف، وتغيير المستوى التنظيمي للإدارات داخل الجهاز الإداري. كما أن قيام المديرين البيروقراطيين بممارسة سلطاتهم المخولة لهم بموجب النظام، وخلق نظام من قيم العمل داخل المنظمة، والاختيار بين البدائل المتوافرة في اتخاذ القرار حول موضوع معين، تجعلهم من اللاعبين السياسيين الرئيسين في الأجهزة الحكومية. فقد أشار كوفمان على سبيل المثال إلى أن توزيع السلطة، وقوة التأثير داخل الجهاز الإداري بين الإداريين والمسئولين تسهلان عملية إحداث التغيير في السياسة العامة للجهاز وتعطيان إشارات تدل على ظهور أولويات جديدة كسبب مهم ورئيس لإعادة التنظيم (Kaufman, 1964). أما مانسفيلد فقد أورد في تحليله لأهداف وأسباب إعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية أسباباً مشابهة، منها أن إعادة التنظيم تعطي إشارة واضحة للتغيير في السياسة العامة، وتؤدي إلى زيادة الاهتمام في البرامج المفضلة سياسياً والتي ترغب الحكومة في تنفيذها عن طريق الجهاز الإداري وتعتبرها من الأولويات أو في أعلى القائمة، وتعمل على عدم الاهتمام بالبرامج غير المرغوب في تنفيذها سياسياً، ووضعها في آخر قائمة البرامج أو حتى حذفها من القائمة، وتمنح الأفراد الرئيسين في الجهاز الإداري صلاحيات وسلطات كبيره تتناسب مع مناصبهم ومسئولياتهم الإدارية (Mansfeld, 1982).

وتعتبر كتابات سيدمان من أهم المصادر الشاملة والرئيسة الغنية بالمعلومات حول اللعبة السياسة في التنظيم وإعادة التنظيم في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية،

وتحديد العوامل والقوى التي تصيغ إعادة تنظيم الإدارة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية. حيث أوضح أن هناك قوى ولاعبين كثيرين يقررون أهدافاً وغايات إعادة التنظيم للإدارة التنفيذية الأمريكية، منها أصحاب المصالح ولجان الكونجرس المختلفة والمؤسسات العامة في الولايات والحكومات المحلية. هذا إضافة إلى الثقافة والخصوصية الإدارية التي يختص بهما كل جهاز أو مؤسسة إدارية ويميزانها عن المؤسسات الأخرى. لقد أصبحت السياسة ميدان تنافس مشروع بين المديرين والبيروقراطيين في الأجهزة الحكومية، كما إن عملية إعادة توزيع السلطة والنفوذ والامتيازات والموارد والوظائف أيضاً هي دافع مشروع لعملية إعادة التنظيم في البيروقراطية الحكومية (Seidman, 1970).

هذا وقد تطورت نظريات الإدارة من النظرية الكلاسيكية للإدارة التي تنظر للمنظمة كنظام راشد مغلق جامد ولا تتأثر ببيئتها الخارجية، وتركز بشكل كبير على التخطيط والمراقبة لتحقيق الفاعلية الاقتصادية، إلى ظهور النظريات الإدارية الحديثة مثل نظرية النظام الإداري المفتوح، التي تنظر إلى المنظمة كنظام مكون من مجموعة من الأنظمة الثانوية متداخلة مع بعضها، تعمل كنظام واحد مفتوح تتداخل وتتفاعل مع ما يحدث في بيئتها الخارجية من تغيرات اقتصادية وسياسية وتقنية واجتماعية، ومن ثم تتأثر بها وتأخذها في الاعتبار (Kast and Rosenzweig, 1978). إن الميزة التي تتصف بها الإدارة هي قدرتها على التعامل مع التغير والمتغيرات، فالإدارة عبارة عن إجراءات تحتوي مختلف الأنظمة أو الوحدات الثانوية للمنظمة وتربط بينها، فمن خلال نظرية النظام المفتوح فإن المنظمة تواجه حالات دائمة التحرك والتغير، وتتصف هذه التغيرات بعدم التأكد والغموض، وليس بيد المنظمة في مثل تلك الحالات السيطرة التامة على أوضاع وعوامل الإنتاج المختلفة. حيث إنها في هذه الحالات محددة أو مقيدة بعدة عوامل بيئية خارجية وقوى أخرى داخلية تقنية وهيكلية ونفسية واجتماعية، مما يحتم على المنظمة أن تعي وتفهم هذه القوى والعوامل، وتعي كيفية التعامل مع بيئتها الداخلية والخارجية بما يحقق أهدافها العامة. إن مفاهيم وأسس نظرية النظام الإداري المفتوح تتناسب جيداً مع بيئة وتركيبة الجهاز البيروقراطي الحكومي، حيث تتداخل العوامل والقوى السياسية والاقتصادية والتقنية والاجتماعية وقوى الضغط والمصالح مع بعضها البعض للتأثير

على تنظيم الجهاز الحكومي والكيفية التي يتم بها توزيع السلطات والصلاحيات والوظائف والموارد المالية والبشرية داخل الجهاز الحكومي والبرامج والمشاريع بشكل عام. إن تطبيق مبادئ ومفاهيم نظرية النظام الإداري المفتوح في الجهاز البيروقراطي يسمح للمنظمة أن تأخذ في الاعتبار ما يحدث في البيئة الخارجية لها وتتفاعل معه وتتأثر به.

وبناء على ما تقدم من مراجعة لأدبيات الإدارة حول التنظيم وإعادة التنظيم في الجهاز البيروقراطي الحكومي، فمن الممكن محاولة الخروج بتعريف عن التنظيم في الجهاز الحكومي بأنه "الهيكل التنظيمي الذي من خلاله يستطيع الجهاز الإداري الحكومي تنفيذ برامجه ومشاريعه المقرة من قبل السياسة العامة للحكومة". وتعريف المقصود بإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي بأنه " دراسة ومراجعة الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري الحكومي، من أجل إعادة النظر في المستويات الإدارية للإدارات المختلفة في الجهاز، وتوزيع السلطات والصلاحيات والموارد المالية والبشرية على ضوء الظروف الجديدة والمتطلبات المستجدة والتي تتطلب تغييراً في نظام وأسلوب رسم السياسة العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع المقرة في السياسة العامة للحكومة".

الجزء الثاني : أغراض وأهداف إعادة التنظيم :

تهدف محاولة أو مشروع إعادة التنظيم إلى إحداث نوع من التغيير في الهيكل التنظيمي للمنظمة وأنشطتها الرئيسة وتوزيع السلطات، ويتبع هذا تغيير في المستويات الإدارية وميزان القوى والتأثير والنفوذ، وتوزيع الموارد المالية والبشرية داخل المنظمة، وقد يكون هذا تغييرًا بسيطًا أو تغييرًا جذريًا ورئيسًا يمس بعض أو جميع الوحدات الإدارية داخل الجهاز الإداري. ولإحداث التغيير المرغوب يجب اتخاذ إجراءات رسمية وغير رسمية تشمل خطوات لتعيين موظفين جدد، ونقل أو إنهاء خدمات بعض الموظفين الحاليين، ودمج بعض الإدارات والوحدات الإدارية مع بعضها البعض، وتغيير مستواها التنظيمي، أو إلغاء بعض الإدارات والوحدات الإدارية القائمة، أو إنشاء إدارات ووحدات إدارية جديدة. وقد يتطلب أيضاً إصدار قرارات تشريعية وإدارية جديدة تتعلق بهذه التغييرات.

ومن الممكن أن تحدث إعادة التنظيم في كل تنظيم هرمي، إذ قد يحدث تغيير كبير في المستوى والمضمون، وقد يحدث تغيير بسيط وصغير، وقد يكون الدافع وراء قرار إعادة التنظيم دائماً أموراً معقدة مهما بدت واضحة وشفافة، وتختلف هذه الرؤية من مشارك إلى آخرًا وعلى الخصوص أولئك الذين قد تتأثر قدراتهم وسلطاتهم سلباً أو إيجاباً. وقد يكون الدافع من التغيير ناجماً عن تغيير في السياسة العامة للجهاز عن طريق الاهتمام ببرامج معينة وإلغاء برامج وأنشطة محددة، أو خفض الاهتمام بها، أو نقل إدارات ووحدات إدارية مسئولة عن برامج ونشاطات معينة إلى وزارة أو مؤسسة عامة أخرى تكون لصيقة وذات علاقة أكبر بهذه الأنشطة، أو تجميع إدارات ووحدات إدارية متفرقة تحت جهاز إداري واحد، مما يحدث نتائج وتنسيقًا أفضل بين هذه الوحدات الإدارية المتفرقة. وقد يكون الدافع رفع أو خفض مستوى إدارة معينة أو مستوى مديرها، أو تغيير في الأولويات بين البرامج، ويكون الدافع ناجماً في الغالب عن توسع أو انكماش في حجم العمل والنشاطات أو التكاليف. وقد يكون الدافع إلغاء التداخل في المسئوليات والواجبات والصلاحيات بين عدد من الأجهزة الحكومية، وتقديم نفس البرامج والأنشطة والخدمات من أكثر من جهة أو جهاز حكومي. وقد يكون الدافع هو الرغبة في مكافأة موظف جيد يعتبر ذا أهمية للمنظمة، مما يتطلب إحداث إدارة له تتناسب مع قيمته ومستواه الإداري. وقد يكون الدافع وراء إعادة التنظيم هو ظهور تقنية حديثة تخدم إدارة معينة، مما يتطلب فصلها في وحدة إدارية خاصة بها. وقد يكون الدافع ناجماً عن تغيير في الأولويات للمنظمة، وأخيراً قد يكون الدافع لإعادة التنظيم هو حل خلاف بين عددٍ من المسئولين الإداريين الرئيسين في الجهاز الإداري حول السلطات والصلاحيات والمسئوليات، مما يتطلب التدخل لإعادة تنظيم الجهاز الإداري جزئياً أو كلياً.

هذا ولقد أورد كتَّاب عديدون أهدافاً عدة لإعادة التنظيم، منها ما ورد في قرار لجنة براون لو (Brownlow Committee) لإعادة تنظيم الحكومة الأمريكية لعام 1949م، حيث ذكر أن لإعادة تنظيم جهاز الحكومة الفدرالية ستة أهداف رئيسة هي (Mansfield, 1982):

1- تنفيذ أفضل للقوانين، وكفاءة أفضل في إدارة الإدارة التنفيذية للحكومة، والسرعة في إنجاز أعمال الحكومة.

2- تقليل النفقات، وتحسين الاقتصاد لأحسن مستوى.

3- زيادة الفاعلية الإدارية في تشغيل الأجهزة الحكومية لأعلى مستوى ممكن.

4- جمع وتوحيد وتنسيق وظائف الأجهزة الحكومية المتشابهة مع بعضها طبقاً لأهدافها الرئيسة.

5- تقليل عدد الأجهزة الحكومية قدر المستطاع، بتجميع وتوحيد هذه الأجهزة التي لها وظائف متشابهة تحت إدارة واحدة، وإلغاء الإدارات غير الضرورية، من أجل تحقيق الفاعلية الإدارية.

6- إلغاء التداخل والازدواجية بين أجهزة الدولة.

وذكر زانتن أن أول شرط في التنظيم يجب معرفته هو تحديد ومعرفة الغرض أو الهدف من التنظيم أو إعادة التنظيم، لأن هناك أهدافاً مقبولة ومبررة، ومن الممكن تحقيقها، وأخرى غير مقبولة أو مبررة لأن تكون هدفاً لإعادة التنظيم، ومن ثم من الصعب تحقيقها. وطبقاً لزانتن فإن أغلب دراسات إعادة التنظيم تهدف إلى تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف الستة التالية (Szanton, 1981):

1- إحداث عملية رج للمنظمة (Shake Up an Organization)، لإثبات حزم الإدارة، أو وصول مدير تنفيذي جديد للمنظمة، يود أن يضع بصماته الواضحة على هيكلية المنظمة وإجراءاتها الإدارية.

2- تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي (Simplify or Streamline)، أو بمعنى أخر تصغير حجم الجهاز الحكومي ككل عن طريق دمج الأجهزة الحكومية التي تشترك في تقديم أو تنفيذ خدمات واحدة أو متشابهة تحت جهاز إداري واحد، لتقليل وحدات الجهاز الإداري وزيادة التنسيق بينها.

3- تقليل النفقات أو التكاليف (Reduce Cost)، عن طريق إلغاء أو تقليل التداخل والازدواجية بين الأجهزة الحكومية المختلفة في المسئوليات والمهام والأهداف لتحقيق الفاعلية والكفاءة الإدارية، وهذا هو الهدف التقليدي من إعادة التنظيم الذي ركزت عليه النظرية الكلاسيكية للإدارة، وحظي لفترة طويلة بتأييد الكثير من علماء الإدارة والمشرعين والسياسيين والموظفين الحكوميين.

4- إبراز الأولويات (Symbolize Priorities)، عن طريق تجسيد تلك الأولويات في وحدة إدارية واضحة في الهيكل الإداري للجهاز الإداري الحكومي، أو في الهيكل العام للدولة، ممثلة في وزارة أو مؤسسة عامة تكون مسئولة عن تقديم تلك الأولويات.

5- تحسين كفاءة البرامج (Improve Program Effectiveness)، عن طريق وضع البرامج والأنشطة المتشابهة والمكملة لبعضها البعض تحت إدارة جهاز إداري ومدير واحد لتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية

6- توحيد السياسات العامة (The Integration of Policy)، وذلك عن طريق دمج المؤسسات والأجهزة الحكومية التي لها مصالح متضاربة ومتنافسة مع بعضها البعض تحت إدارة منظمة أو جهاز إداري واحد، مما يؤدي إلى زيادة التنسيق والتعاون بينهم، ويقلل من الاختلاف والتنافس والعداء بينهم حول الموارد والمصالح المختلفة.

هذه الأهداف الستة متداخلة مع بعضها البعض نوعاً ما، وتهدف أغلب دراسات إعادة التنظيم إلي تحقيق واحد أو أكثر منها، فبعض دراسات إعادة التنظيم قد تؤدي إلي تحقيق ولو جزء من كل هدف من الأهداف الستة، مع تركيز واضح على تحقيق هدف أو هدفين منها. وطبقاً لزانتون فإن الأهداف الثلاثة الأولى - رج المنظمة، تبسيط وتسهيل الجهاز الحكومي، وتقليل النفقات أو التكاليف- هي غير مبررة أو مقبولة لتكون سبباً لإعادة التنظيم، لأنها غالباً ما تكون صعبة أو غير قابلة للتحقيق. أما الأهداف الثلاثة الأخيرة - وهي إبراز الأولويات، تحسين كفاءة البرامج، وتوحيد السياسات- فهي أكثر مشروعية وقبولاً كسبب لإعادة التنظيم، ويمكن تحقيقها بشكل أسهل.

الأهداف التي يمكن تحقيقها من خلال التنظيم أو إعادة التنظيم :

1- إبراز الأولويات بشكل واضح وملموس - عن طريق إنشاء جهاز إداري جديد، مثل وزارة أو مؤسسة عامة، أو حتى إدارة عامة، أو وحدة إدارية داخل وزارة أو مؤسسة عامة حكومية، لتقديم خدمات أو برامج وأنشطة معينة - يجسد أهمية هذه الخدمات والبرامج والأنشطة التي تقدمها هذه الأجهزة الحكومية، والتي قد تكون أهميتها نابعة من أنها تلبي احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية أو إدارية للمجتمع. وتساعد إعادة التنظيم على إبراز هذه الأولويات الوطنية بشكل بارز ومرئي، عن طريق تجسيدها في جهاز إداري محدد يعطيها موقع واضح على الهيكل الإداري للدولة، ويضعها بشكل دائم على جدول الأعمال الوطنية التي يراد تحقيقها، ويساعد على توفير الموارد المالية والبشرية والتقنية الضرورية لتحقيق هذه الأولوية، ويوجد من يدافع على بقائها واستمرارية تقديمها، سواء داخل الجهاز التشريعي أو التنفيذي للحكومة أو الرأي العام، نظراً لأهميتها للمجتمع.

2- تحسين كفاءة البرامج عن طريق وضع برامج منفصلة عن بعضها إدارياً، لكنها مترابطة عملياً ومكملة لبعضها البعض تحت إدارة واحدة ومدير واحد يساعد على التنسيق بينها ويعمل على منع أو تقليل التضارب والازدواجية بينها، مما يوحد الجهود، ويقلل التكاليف، ويحقق الكفاءة الإدارية المطلوبة. ويخلق التنظيم ثقافة مميزة للمنظمة والمنظمات التي لها تاريخ قديم وطويل من الإنجازات الملموسة، ويعطي رسالة مهمة وواضحة ومفهومة من جميع العاملين فيها، حيث تكون لها ثقافة وقيم إدارية مميزة وراسخة يكون من الصعب تغييرها، ويظهر العاملون فيها مقاومة شديدة لتغييرها. وتساعد إعادة التنظيم على تحقيق الكفاءة الإدارية بين البرامج المتنافسة والتي تعمل في بيئة عدائية أو غير ودية أو بين برامج ناجحة محاطة ببرامج غير ناجحة مما يؤثر على أدائها. إن الكفاءة الإدارية مفهوم غامض نوعاً ما، وليس من السهل قياسه أو وصفه، لهذا فإن إعادة التنظيم قد تساعد على تحسين وتحقيق الكفاءة المطلوبة وتحقيق الأغراض الأساسية من إنشاء البرنامج.

3- توحيد السياسات العامة. إذ من الممكن أن تساعد إعادة التنظيم على تحقيق التوحيد بين السياسات العامة، وذلك بوضع أجهزة حكومية مستقلة لها مصالح متضاربة ومتنافسة مع بعضها البعض تحت إدارة رئيس وجهاز إداري واحد. يستطيع الرئيس أو المدير العام أن يتوسط في حل الاختلافات بين هذه الأجهزة التي كان من الصعب في السابق حلها. وهذا يساعد على تحسين إجراءات اتخاذ القرارات ورسم السياسات والتنسيق بين هذه الوحدات الإدارية المختلفة التي كانت في السابق منفصلة عن بعضها وأصبحت موحدة تحت إدارة واحدة.

الأهداف التي لا يمكن تحقيقها من خلال التنظيم أو إعادة التنظيم :

1- رج المنظمة لإثبات حزم الإدارة، أو في حالة وصول مدير تنفيذي جديد للمنظمة يود أن يضع بصماته بوضوح على هيكلية المنظمة وإجراءاتها الإدارية. إذ من المفهوم والمتوقع عند تعيين مدير تنفيذي جديد للمنظمة أن يدخل بعض التعديلات الجوهرية على الهيكل التنظيمي للمنظمة ليصبغها بمفاهيمه ومبادئه الإدارية، أو بمعنى آخر ليضع بصماته وآثاره على المنظمة. ويتم ذلك عن طريق استقطاب مساعدين وموظفين جدد من الذين يثق في مقدرتهم الإدارية وولائهم له، ويتفقون معه في الأساليب والمبادئ والفلسفة الإدارية، ويعينهم في وظائف ومراكز قيادية في المنظمة حتى يستطيع أن يسيطر على الأوضاع داخل المنظمة ويحدث التغيير الذي يهدف إليه. ومن الممكن أن يحدث بعض النقل بين الإداريين الحاليين في المنظمة مما يؤدي إلى تفكيك شبكة الاتصالات والعلاقات غير الرسمية وتغيير مصادر القوة للمديرين داخل المنظمة، مما يساعده على السيطرة على الأوضاع داخل المنظمة. ومن الممكن أيضاً أن يحدث تغييرًا على برامج التشغيل في المنظمة، ويغير في الأولويات بين هذه البرامج ليحدث التغيير المطلوب، ويترك بصماته فعلاً على المنظمة.

إن إحداث هذه الوسائل لهز المنظمة قد لا يكون سهلاً ما لم توجد هناك أسباب قوية مقنعة لدى أغلبية العاملين في المنظمة بأهمية تنفيذها، وليس بسبب إثبات شخصية أو قوة المدير. لأنه إذا كان السبب الرئيس لهز المنظمة هو ترك بصمات المدير

وإثبات شخصيته وقوته، فقد يواجه بمقاومة شديدة من قبل أغلب الموظفين والعاملين في المنظمة. إذ إن كل الأجهزة البيروقراطية الحكومية تزخر بالموظفين المؤهلين الذين لديهم الخبرة والمعرفة، ويستطيعون وضع العوائق لإيقاف أو تأخير هذا التغيير بوسائل كثيرة، منها على سبيل المثال، عدم تعاونهم مع المدير والإدارة الجديدة، واستثارة الرأي العام والصحافة للفت الانتباه إلى ما يحدث في المنظمة، ومعارضته أو انتقاده، والاتصال بالجهات التشريعية لمناقشة ما يحدث وينفذ من قبل المدير الجديد، وأخيراً محاولة اكتشاف ما إذا كانت هناك أية معوقات قانونية أو إدارية تمنع تنفيذ هذه التغييرات وإثارتها من أجل وقف تنفيذ أي من اقترحه المدير الجديد للمنظمة.

2- تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي أو بمعنى أخر تصغير حجمه، عن طريق دمج الأجهزة الحكومية التي تشترك في تقديم أو تنفيذ خدمات واحدة أو متشابهة تحت جهاز إداري واحد، لتقليل وحدات الجهاز الإداري وزيادة التنسيق بينها. هذا الهدف ليس فقط مستحيل التحقيق بل إنه مكلف جداً. فمثلاً وعد الرئيس الأمريكي جيمي كارتر خلال حملته الانتخابية عام 1976م بتقليص عدد أجهزة الحكومة الفدرالية من 1900 إلى 200 جهاز إداري حكومي، وذلك عن طريق إلغاء بعض الأجهزة ودمج بعضها مع بعض، وطبعاً لم ينجح في تحقيق هذا الهدف. فالواقع أنه من الصعب جداً إلغاء عدد كبير من وزارات ومؤسسات الدولة أو دمج عدد كبير منها مع بعضها بقصد تقليل عدد الأجهزة الحكومية. إذ إن ذلك قد يكون له أثر عكسي على تقديم الخدمات العامة من الناحية الكمية، والنوعية التي تقدمها هذه الأجهزة، هذا بالإضافة إلى أثره العكسي على النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

إن الجهاز البيروقراطي الحكومي في عالمنا المعاصر ليس جهازاً بسيط التركيب والمهام والمسئوليات، بل إنه جهاز كبير جداً ومعقد، وعليه مسئوليات صعبة جداً متعددة ومتضاربة وغير منسجمة مع بعضها البعض. فالحكومة اليوم لا تقوم فقط بمسئولياتها التقليدية من حفظ الأمن، وتوفير العدالة بين أفراد المجتمع، وإقامة

علاقات مع الدول الأخرى، والدفاع عن البلد من الاعتداءات الخارجية، بل تقوم بمهام أخرى كثيرة، مثل تحقيق نمو اقتصادي معقول، واستقرار للأسعار، وتحقيق توظيف شبه كامل للقوى العاملة فيها، وحماية المستهلك، وتحقيق ميزان تجاري ومدفوعات لصالحها، وحماية البيئة، وتأمين بيئة عمل سليمة وآمنه. هذا بالإضافة إلى تأمين جميع الخدمات العامة من ماء وكهرباء وخدمات تليفونية وصرف صحي وعلاج وتعليم .....وغيرها. هذه المهام والمسئوليات تتطلب جهازًا إداريًا ضخمًا وكبيرًا جداً من الصعب تصغيره وتقليل عدد وحداته بسهولة.

3- تقليل النفقات أو التكاليف، عن طريق إلغاء أو تقليل الازدواجية والتداخل أو التشابك بين الأجهزة الحكومية في المسئوليات والمهام والأهداف، لتحقيق الفاعلية الاقتصادية والإدارية. وهذا هو الهدف التقليدي من إعادة التنظيم الذي ركزت عليه النظرية الكلاسيكية للإدارة، وحظي لفترة طويلة بتأييد الكثير من علماء وخبراء الإدارة والمشرعين والسياسيين والبيروقراطيين كهدف مشروع وقابل للتحقيق. إلا أنه في الحقيقة ثبت أنه من الصعب تحقيق خفض ملموس في التكاليف عن طريق إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية إلا في حالة إلغاء برامج ومشاريع حكومية رئيسة كاملة. وطبقاً لسالمون فإنه من الممكن عن طريق إعادة التنظيم خفض التكاليف الثابتة والإدارية بشكل محدود جداً. إذ أشار في دراسة لبرامج تنفذها الحكومة الفدرالية الأمريكية تبلغ تكاليفها 50 بليون دولار أنه من الممكن توفير 10% من التكاليف الإدارية عن طريق إعادة التنظيم، وهذا المبلغ يعادل 0.04 بالمائة من جملة تكاليف البرنامج، وهو مبلغ زهيد جداً لا يستحق أن يكون هدفًا رئيسًا لإعادة التنظيم (Salamon,1981).

وقد أثبتت الدراسات الحديثة أن الهدف الرئيس لإعادة التنظيم هو في الواقع إعادة توزيع السلطة والنفوذ والموارد داخل الأجهزة الحكومية أكثر من عامل تقليل النفقات أو التكاليف. وكان يدعي أغلب الرؤساء الأمريكيين أن الهدف الرئيس من إعادة تنظيم جهاز الحكومة الفدرالية الأمريكية هو هدف اقتصادي بالدرجة الأولى لتقليل النفقات، ما عدا

الرئيس روزفلت الذي قال للجنة "براون لو" عام 1936 لإعادة تنظيم أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية: "دعونا نتجاوز فكرة أن هدف التنظيم هو اقتصادي لتقليل النفقات، بل الهدف يجب أن يكون لتحسين مستوى الإدارة في أجهزة الحكومة". أي بمعنى آخر: تحقيق الكفاءة الإدارية. لقد أكدت التجارب العملية صحة رأي وفكرة الرئيس روزفلت حيث أثبتت الدراسات أن إعادة التنظيم لا يمكن أن توفر أو تقلل من تكاليف تشغيل وإدارة أجهزة الدولة". إذ إن تقليل تكاليف التشغيل في الجهاز البيروقراطي لا يمكن أن يتحقق فقط عن طريق إعادة ترتيب عدد من الصناديق داخل الهيكل التنظيمي لوزارة أو مؤسسة معينة من أجهزة الدولة، ولا حتى للهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي برمته. لأن العائد المالي سوف يكون قليلاً جداً، بحيث لن يشكل الحافز الرئيس لقرار إعادة التنظيم. لقد ثبت أن تحقيق الفاعلية الإدارية والاقتصادية في إدارة الجهاز البيروقراطي ليس سببًا مقنعاً ومبرراً لإعادة التنظيم في أجهزة الدولة، بل السبب الرئيس هو إعادة توزيع السلطة والنفوذ والموارد المالية والتقنية والفنية والوظائف داخل الجهاز الإداري (Siedman, 1980).

إن الخطأ الذي يرتكبه الكثيرون من خبراء التنظيم هو عدم معرفتهم بأن إعادة التنظيم هي جزء لا يتجزأ من نموذج أو تركيبة المصالح أو اللعبة السياسية داخل الجهاز البيروقراطي الحكومي. إذ إن تنظيم الجهاز الحكومي مرتبط دوماً بمجموعات المصالح والضغط من الناخبين واللجان التشريعية والقوى السياسية المختلفة ومصالح مختلف المناطق الداخلية في الدولة. لذلك يجب أن تتوافر لدى خبراء التنظيم المهارة والمعرفة الجيدة والخبرة الكافية لتحليل مصادر القوة والضعف في الجهاز الإداري القائم، ومعرفة مكونات وتركيبة وبيئة النظام الإداري الحالي، ومبررات طلب إعادة التنظيم لأي جهاز من أجهزة الدولة. وهذا يساعدهم على طرح فكرتهم حول تنظيم الجهاز الإداري الحكومي بثقة كبيرة، وإقناع المسئولين السياسيين والتشريعيين والتنفيذيين بمعقولية وصحة وجهة نظرهم، وإلا فإن عملهم قد لا ينجح أو قد يكون تأثيره محدودًا جداً. إن الخيار الآخر لإعادة التنظيم هو التنسيق بين أجهزة الحكومة، لأنها لا تستطيع وفي نفس الوقت لا تريد أن تندمج مع بعضها البعض في عملية من عمليات إعادة التنظيم.

إن طريق إعادة التنظيم غالباً ما يكون مغلقاً وتواجهه صعوبات ومقاومة شديدة من الأجهزة الإدارية نفسها، ومن أصحاب المصالح من داخل وخارج الأجهزة الحكومية، الذين يمكن أن تتأثر مصالحهم ونفوذهم أو مركزهم الوظيفي. ويرى "شيك" أنه نتيجة الغموض وعدم الوضوح الذي يصاحب نتائج عملية إعادة التنظيم نتيجة التغيير في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري وطول الوقت وعظَم الجهد الذي يبذل في عملية إعادة التنظيم، فإن التنسيق بين أجهزة الدولة المختلفة قد يكون الخيار الأمثل والأفضل والأكثر قبولاً من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة (Schick, 1981). إن عملية إعادة التنظيم في الجهاز الإداري الحكومي هي وسيله لا غاية بحد ذاتها، وهي عملية مستمرة وطويلة، وفي نفس الوقت فإنها بطيئة،ولا تظهر نتائجها إلا بعد فترة طويلة جداً، لأنه من الصعب جداً تحريك وتغيير الأجهزة البيروقراطية بسهولة وبسرعة. لذا فإن الذي يستفيد من نتائج عملية إعادة التنظيم هو الرئيس أو المدير الجديد الذي خلف المدير الذي بدأ عملية إعادة التنظيم، وأحد الأسباب الرئيسة وراء عدم الرغبة في قبول دراسة جيدة لإعادة التنظيم ومقاومة تنفيذها لأنها قد تحدث تغييرات جوهرية ورئيسة على الهيكل العام للجهاز الإداري، مما قد يقود إلى مقاومة قويه من القوى السياسية والبيروقراطية في الدولة، ويخلق نوعًا من الخوف والبلبلة داخل الجهاز أو المؤسسة التي سوف يتم إعادة تنظيمها، نتيجة للغموض الذي يصحب عملية إعادة التنظيم وما يترتب عليها من نتائج (Szanton, 1981).

عناصر إعادة التنظيم

التنظيم وإعادة التنظيم ما هما إلا وسيلة من الوسائل لعلاج الخلل في المؤسسات والمنظمات في القطاع العام أو الخاص. وفي نفس الوقت من الممكن أن يؤديا إلى تعطيل أو إرباك الترتيبات الرسمية وغير الرسمية في المنظمة التي يجري إعادة تنظيمها على الأقل في المدى القصير، نتيجة الشعور لدى الكثير من المسئولين في المنظمة بالخوف أو عدم معرفة النتائج والترتيبات الجديدة التي قد تؤول إليها عملية إعادة التنظيم، ويعرف زانتون (Szanton,1981) ثلاثة عناصر رئيسة قد تستخدم وتطبق كلها أثناء عملية إعادة

التنظيم أو أي واحد منها. وهذه العناصر هي: 1) الهيكل التنظيمي. 2) الموارد. 3) الإجراءات.

1- **الهيكل التنظيمي** : غالباً ما يعتقد أن إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية يرتبط بشكل رئيس بما يتم إحداثه من تغييرات على هياكلها التنظيمية، وما يرتبط بها من تحديد للسلطات والمهام، ونظام التقارير والاتصال بين مختلف الإدارات والأقسام والوحدات الإدارية داخل الجهاز الإداري الواحد، أو بين ذلك الجهاز والأجهزة والمؤسسات الحكومية الأخرى. ولكن حقيقة الأمر أن الهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي كبير جداً، وهو أكثر عنصر ملموس من الممكن إحداث تغييرات عليه عن طريق إعادة تصميمه، لكنه في الواقع ما هو إلا عنصر واحد من ثلاثة عناصر رئيسة. ويتم عن طريق إعادة تصميم الهيكل التنظيمي في حالة جهاز إداري قائم إما إحداث إدارات ووحدات إدارية جديدة، أو دمج بعض الإدارات والوحدات القائمة مع بعضها البعض في وحدة إدارية جديدة. وقد ينتج عن إعادة التنظيم خفض أو رفع المستوى الإداري لبعض الإدارات، وفي كل الحالات تتم صياغة الهدف الأساسي والمهام الرئيسة للإدارة أو الوحدة الجديدة. وقد تتم عملية إعادة التنظيم نتيجة دمج جهازين إداريين منفصلين تماماً عن بعضهما في جهاز إداري واحد، أو العكس عن طريق فصل جزء من مهام ومسئوليات جهاز إداري قائم ليكون مؤسسة أو جهازًا قائمًا بذاته. وفي كل الحالات تتم إعادة تصميم الهيكل التنظيمي بناء على الترتيبات الجديدة ، وبناء على وصف للأهداف والمهام لكل وحدة إدارية، ودليل تنظيمي واضح. أما في حالة الجهاز الإداري الجديد فإنه يتم تصميم هيكل تنظيمي يتناسب مع قرار إنشائه ونظامه الأساسي الذي يوضح الهدف الرئيس من إنشائه ورسالته الأساسية، مع صياغة أهداف ومهام أساسية لكل إدارة أو وحدة إدارية يتم إنشاؤها، وعمل دليل تنظيمي متكامل.

2- **الموارد بمختلف أنواعها:** وهي ما تملكه أو تحاول أن تملكه المؤسسة أو الجهاز الحكومي، وما يحدث عليها من تغييرات، وتتكون من ثلاثة عناصر رئيسة، أولها الموارد المالية، وما يمكن تقريره من ميزانية لها، وتعتبر هذه من الأشياء الأكثر وضوحًا، والتي يتم الخلاف

والتناحر حولها دائمًا بين الإدارات المختلفة داخل الجهاز الإداري نفسه وبينه وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية التي تقرر حجم الميزانية للأجهزة الحكومية المختلفة. أما المورد الثاني فهو المعدات والأجهزة بمختلف أنواعها واللازمة لتنفيذ العمل، والأثاث والمباني والتجهيزات الأخرى الضرورية لتسهيل إنجاز العمل. أما المورد الثالث فهو الموارد البشرية الإدارية والفنية، وهو أهم مورد يملكه أي جهاز أو مؤسسة حكومية. وفي حالة إعادة التنظيم يمكن أن يكون هناك تغيير ونقل في هذه الموارد مثل خفض أو زيادة في حجم الميزانية مما ينعكس سلباً أو إيجاباً على عمليات التشغيل في الجهاز الإداري، أو نقل بعض الموظفين من إدارة إلى أخرى أو من فرع إلى آخر، أو على أسوأ الظروف الاستغناء عن بعضهم وإحالتهم للتقاعد عند بلوغ سن التقاعد أو في أحيان أخرى إحالتهم للتقاعد المبكر، أو قد يحدث العكس وتزداد مسئوليات الجهاز وميزانيته، مما ينعكس على زيادة التوظيف فيه، والتوسع في شراء الأجهزة والمعدات الحديثة، أو حتى التوسع في المباني والتجهيزات الأساسية، مما ينعكس أيضاً على حجم ومستوى الهيكل التنظيمي العام للمؤسسة.

3- **الإجراءات** : ويتم عن طريق الإجراءات العمل الفعلي في المنظمة، وهي وسيلة لربط أجزاء المنظمة بعضها ببعض. ومن الممكن أن تؤثر الإجراءات الإدارية بشكل رئيس على كفاءة وأداء الجهاز الإداري عن طريق سرعة عملية سير المعاملات واتخاذ القرار، أو إبطائها داخل الجهاز. ومن الممكن أن تخفي الخلاف وعدم الاتفاق داخل الجهاز أو تظهره وتلقي الضوء عليه، وقد تؤدي إلي خلق خيارات أو طمسها وكتمانها وخلق الإجماع أو التفرقة والتشتت بين المسئولين في الجهاز. وأخيراً من الممكن أن تسهل عملية المراقبة أو تمنعها، أو على الأقل تعوقها، ومن الممكن أن تؤدي إلي زيادة وتحسين كفاءة التنسيق بين الإدارات المختلفة أو تضعفها.

من الممكن أن يحدث التغيير المطلوب على عناصر التنظيم الثلاثة جميعاً أو على أي منها منفصلة. مثل إحداث تغيير على الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة عن طريق إنشاء وزارة أو مؤسسة أو مصلحة عامة جديدة، عن طريق خلق مهام واختصاصات جديدة لها أو دمج مهام واختصاصات إدارات ومؤسسات قائمة لتكون تحت مظلة الوزارة أو

المؤسسة الجديدة. أو اعتبار إعادة تنظيم وزارة أو مؤسسة قائمة بإضافة مهام واختصاصات جديدة لها، ومن ثم إنشاء إدارة أو وحدة إدارية جديدة. أو دمج إدارتين كانتا في السابق منفصلتين عن بعضهما في إدارة واحدة - من الطرق الأكثر شيوعاً في حالات إعادة التنظيم. ولكنها الأكثر صعوبة وتحدياً وبطئاً لإنجازها بنجاح. ويعتبر التغيير والنقل في الموارد وفي إجراءات اتخاذ القرار داخل المؤسسة بشكل عام أكثر سهولة، فمثلاً غالباً ما تؤدي زيادة ملموسة في حجم الميزانية أو في عدد الوظائف المهمة والرئيسة للجهاز إلى تقوية برامجه وقوة تأثير سياساته العامة مقارنة بالعناصر الأخرى داخل الجهاز الإداري نفسه. الأمر الذي يؤدي أيضاً إلى تقوية استقلالية هذه الإدارة أو الوحدة الإدارية أو الجهاز الإداري ككل. إن تحقيق التغيير في حجم الميزانية أو في عدد الموظفين أو نقلهم من إدارة إلى أخرى أسهل من إحداث تغيير رئيس على الهيكل التنظيمي للجهاز، ويعتبر التغيير في الإجراءات وعملية اتخاذ القرارات هو الأسهل بين عناصر إعادة التنظيم، مما قد يتطلب خلق تنسيق أفضل وأكثر فاعلية بين الإدارات المختلفة في المؤسسة أو الجهاز الإداري الحكومي كآلية من آليات التغيير في المنظمات، ولتحقيق تنسيق فعال يحتاج الأمر إلى التزام ودعم من أصحاب السلطة والصلاحية في الجهاز.

ويعتبر إحداث التغيير في الأجهزة الحكومية نوعاً ما صعباً لعدة أسباب. منها أن التغيير التنظيمي نادراً ما يتم إكماله أو تنفيذه، والسبب الأول لذلك يعود إلى قلة فهم طبيعة المنظمات وتركيبتها السياسية، حيث ينظر إليها على أنها نظام من الممكن أن يحل أحد مكوناتها بسهولة محل الآخر ،أو أنها عبارة عن صناديق وخطوط يمكن بسهولة أن تغير أو تمحى وترسم من جديد. في الواقع إن المنظمات تزخر بالعاملين والموظفين الذين لهم تاريخهم وقيمهم وخلفيتهم وحوافزهم وتطلعاتهم ومهاراتهم. وهؤلاء من الصعب تغييرهم بل من المستحيل تغييرهم بسرعة، لأنه عندما نحرك أو نغير هذه الصناديق في الهيكل التنظيمي للمنظمة فإننا بطريقة أو بأخرى نغير من حياة هؤلاء الناس (Rasiel, 1999). إن الكثيرين يعتقدون أن الحكومة هي كيان قائم بنفسه ومنعزل عن المجتمع والبيئة المحيطة به. ولكن الواقع أن المنظمات الحكومية جزء من نظام أو هيكل للمصالح يرتبط بمصالح الناخبين والقوى السياسية المنتشرة في المجتمع. ويرتبط

بالاهتمامات على مستوى المناطق والأقاليم المحلية المختلفة، حيث تحدث اللعبة السياسية ويتجسد التوازن بين القوى المختلفة على مستوى المجتمع. أما السبب الثاني لصعوبة التغيير في الأجهزة الحكومية فيكمن في أن تكلفة إحداث تغيير شامل ورئيس مكلفة سياسياً وبيروقراطياً، نتيجة لمعارضة الأجهزة التي سوف ينالها التغيير أو تتأثر به. ويعود السبب الثالث إلى أن مسئوليات الأجهزة الحكومية متداخلة مع بعضها البعض، ومتشعبة ومعقدة و أي تغيير في جهاز ما أو في سياساته العامة قد يؤدي إلى تأثير واضح على وزارات ومؤسسات أخرى لها علاقة بهذه الوزارة أو المؤسسة التي تم إحداث تغيير فيها.

من هذه الصعوبات التي تم ذكرها نستنتج أنه إذا لم يعرف ويفهم المنظمون منشأ ومصدر قوة الترتيبات الحالية في المنظمات التي يراد إعادة تنظيمها ويدعموا خطتهم الإصلاحية بالمهارات والخبرة والإصرار اللازم، فإن جهدهم سوف يكون له تأثير قليل ومحدود جداً (Dean, 1983).

الجزء الثالث : تجربة المملكة في إنشاء وتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية (نظرة تحليلية) :

مرَّ الجهاز الإداري في المملكة العربية السعودية منذ تأسيسها في عام 1351هـ (1932م) حتى الوقت الحاضر بمراحل متعددة من التطور والنمو، طبقاً لمتطلبات التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الذي مرت به المملكة في تاريخها المعاصر. ومن أجل إلقاء الضوء على تطور الجهاز الإداري في المملكة وما جرى عليه من تغيير عن طريق التنظيم وإعادة التنظيم وإنشاء أجهزة جديدة، فسوف يتم تقسيم ذلك إلى مرحلتين رئيستين :

1- **المرحلة الأولى: إنشاء وتنظيم الجهاز الإداري التنفيذي في المملكة 1351هـ (1932م) حتى عام 1390هـ (1970م).**

تبدأ هذه المرحلة من تاريخ توحيد المملكة عام 1351هـ (1932م) نظراً لأن المملكة

تتكون من عدة مناطق أو أقاليم جغرافية مختلفة من شبه الجزيرة العربية تتصف بقلة وندرة الموارد الاقتصادية والمالية، واختلاف واضح بينها من ناحية النمو والتطور السياسي والاقتصادي والإداري والاجتماعي، فقد كان واضحاً أن إقليم الحجاز كان الأكثر تطوراً وتقدماً، حيث وجدت بعض الأنظمة الإدارية والسياسية والمؤسسات الإدارية فيه، نظراً لخضوعه للحكم والإدارة العثمانية قبل التوحيد، مقارنة ببقية الأقاليم الأخرى التي كانت تدار الأمور فيها بطريقة تقليدية، وتكاد تفتقر تقريباً إلى أبسط نماذج المؤسسات الإدارية والسياسية الحديثة. ونظراً لوجود هذه الظروف الاقتصادية والمالية والإدارية الصعبة، والتنوع والاختلاف بين الأقاليم، سارع الملك إلى بناء الهيكل السياسي والإداري والاقتصادي للدولة الوليدة، بناء على الاحتياجات الأساسية في ذلك الوقت، فبدأ البناء تقريباً من لا شيء، فأسس عام 1930م وزارة الخارجية كأول وزارة لتتولى بناء وتوثيق العلاقات الخارجية مع الدول الأخرى وتوطيدها، وفي عام 1931م تم إقرار أول نظام للموظفين (نظام المأمورين العام). وفي عام 1932م تم إنشاء وزارة المالية والتي سميت - لاحقاً ولا تزال - وزارة المالية والاقتصاد الوطني للإشراف على موارد الدولة المالية وتنظيم جبايتها وصرفها، وجرى إنشاء بعض المديريات التي تتعلق بتأمين الأمن الداخلي والخارجي للدولة والمجتمع، وتأمين بعض الخدمات الأساسية للمواطنين من تعليم وصحة وخدمات بريدية واتصالات سلكية ولاسلكية. لقد كان الهيكل الإداري للدولة في ذلك الوقت بسيطًا وصغيرًا جداً ومحدودًا من حيث حجم وعدد الوحدات الإدارية وتنظيمها، وكذلك عدد الموظفين ومستوى تأهيلهم، نظراً لقلة وندرة الموارد المالية للدولة.

لقد بدأت المشاكل والتحديات في الظهور بعد التوحيد السياسي مباشرة، إذ كانت الدولة في بداية تأسيسها تعتمد على دخلها الذي يأتي من اقتصادها المحلي البدائي والضعيف جداً، وكانت معظم الإيرادات التي تحصل تأتي من الضرائب على الحجاج، والرسوم الجمركية، وضريبة الدخل، ورسوم الموانئ، ورسوم الحجر الصحي، والزكاة، وهي في الأساس ضئيلة، ولا تعد موارد كافية لتغطية الإنفاق العام للحكومة. إضافة إلى أن هذه الموارد لا يمكن أن يعتمد عليها كموارد ثابتة، لأن الدخل من الزكاة نتيجة تربية المواشي والإبل والزراعة يتأثر بأحوال الأمطار ومدى توافرها، كذلك الدخل من رسوم الحج

يتأثر بعدد الحجاج القادمين لأداء فريضة الحج كل عام (Lipsky, 1956). وباكتشاف البترول سنة 1357هـ 1938م، وتصديره بكميات تجارية بعد الحرب العالمية الثانية دخلت المملكة العربية السعودية عصراً أو مرحلة جديدة كدولة تملك أكبر احتياطي للبترول معروف في العالم وقد انعكس هذا بشكل إيجابي على الإيرادات العامة للدولة والاقتصاد الوطني بشكل عام، فتطور اقتصاد المملكة العربية السعودية من اقتصاد زراعي ورعوي بدائي إلى اقتصاد نام ومتطور في الوقت الحاضر. ما انعكس أيضاً وبشكل متسارع على نمو وتطور الجهاز الإداري والهيكل التنظيمي للدولة، وعلى عدد الموظفين والخدمات التي تقدمها الدولة كماً ونوعاً (Newwab et al, 1981).

وخلال الفترة 1944 - 1954م تم إنشاء عدد من الوزارات المهمة، ورفع المستوى التنظيمي لبعض المديريات إلى مستوى وزارات، وهي وزارة الدفاع، والداخلية، والمعارف، والصحة، والزراعة، والتجارة والصناعة، ووزارة المواصلات وأخيراً تم إنشاء أهم جهاز خلال تلك الفترة وهو مجلس الوزراء الذي أنشئ في عام 1953م كسلطة مركزية تشرف على جميع أقاليم المملكة وجميع الأجهزة الإدارية. وكان هذا بمثابة البدء في تكوين الإدارة الحكومية الحديثة في المملكة، حيث أصبح المجلس كجهاز مركزي يمارس كلا من السلطة التشريعية (التنظيمية) والتنفيذية، من سن الأنظمة واللوائح التي تنظم مختلف شئون الدولة والتي تشمل رسم السياسات الداخلية والخارجية للمملكة، ومنها السياسات الاقتصادية والسياسية والمالية والتعليمية والدفاعية، والأشراف على تنفيذ هذه السياسات (عساف، 1403هـ).

وتم خلال الفترة 1954 - 1961م إنشاء عدد من الوزارات المهمة مثل وزارة البترول والثروة المعدنية، ووزارة الحج والأوقاف، ووزارة الإعلام، ووزارة العمل والشئون الاجتماعية، هذا بالإضافة إلي عدد من المصالح والأجهزة الحكومية المستقلة مثل المجلس الأعلى للتخطيط الذي انشيء عام 1961م، والذي أصبح اسمه الهيئة المركزية للتخطيط عام 1965م، ويرأسه رئيس برتبة وزير يرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتقوم الهيئة بتصميم خطة للتنمية وتشرف على تنفيذها، وتنسق بذلك بين مختلف الأجهزة الحكومية وتعد تقريراً

دوريًا عن النمو الاقتصادي في المملكة، والمشاكل التي تعترض ذلك، نتيجة لذلك توسع وكبر الهيكل الإداري التنفيذي للدولة لمواجهة مسئولياتها في بناء وتنمية المجتمع (Nyrop, 1984).

وبنظرة تحليلية نجد أن السبب في إنشاء أجهزة الدولة المختلفة خلال تلك الفترة كان ناجًا عن ظهور أولويات واحتياجات معينة تطلبتها الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تلك الفترة. ففي بداية تأسيس الدولة في الثلاثينيات من هذا القرن ركز الملك عبد العزيز - رحمه الله - على تأسيس الأجهزة المهمة - ما يسمى في وقتنا الحاضر بوزارات السيادة - مثل مديرية الأمن، ومديرية الدفاع، لتوطيد الأمن الداخلي والدفاع في حالة الاعتداء الخارجي، ومديرية البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، لتأمين الاتصالات بين أرجاء البلاد مترامية الأطراف، وأسس وزارة الخارجية لتوطيد علاقات الدولة الوليدة مع محيطها الخارجي من دول الجوار والدول المؤثرة في السياسة العالمية في ذلك الوقت، ووزارة المالية للإشراف على جمع إيرادات الدولة والإشراف على مصروفاتها. وفي عقد الأربعينيات والخمسينيات والستينيات من هذا القرن توالى إنشاء الأجهزة المختلفة للدولة من وزارات ومصالح وهيئات ومديريات ورئاسات عامة، وتوسعت مهامها ومسئولياتها، وازداد عدد الموظفين الحكوميين كنتيجة طبيعية وحتمية لتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في المملكة.

مع هذا التوسع والتطور السريع والمتلاحق في إنشاء الأجهزة الحكومية المختلفة لكي تقوم بمسئوليات الحكومة المتجددة والمتزايدة، بدأت تظهر بوادر عجز وفشل الأجهزة الحكومية في أداء مهامها ومسئوليتها بكفاءة وفاعلية معقولة ومواجهة التحديات وفقاً للمعطيات والمتطلبات الجديدة، والتكيف معها، نظراً لعدم تنظيم هذه الأجهزة تنظيماً إدارياً حديثاً، وعدم وجود أساليب أو إجراءات إدارية حديثة في العمل، وعدم وجود القوى العاملة المؤهلة والمدربة لتنفيذ المهام المنوطة بها، ما انعكس سلباً على تحقيق أهداف هذه الأجهزة بشكل فعال (Chapman,1974) . وقد أصبح عجز الجهاز الإداري الحكومي وفشله أكثر وضوحاً عندما واجهت الدولة عجزاً مالياً كبيراً في عام 1376هـ (1956م) ناتج

عن غياب سياسة مالية ورقابية واضحة على مصروفاتها، وانخفاض في دخلها من البترول نتيجة لحرب السويس، مما اضطر الدولة إلى التفكير بشكل جدي في طلب المساعدة الفنية من المنظمات الدولية المتخصصة في معالجة المشكلات الإدارية والمالية التي تواجهها. فطلبت عام 1376هـ (1957م) مساعدة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والأمم المتحدة. حيث ساعد خبراء صندوق النقد الدولي في إصلاح النظام المالي، من خلال تقديم عدة توصيات، من أهمها إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي، ووضع ميزانية سنوية متوازنة تعتمد من مجلس الوزراء، وإيجاد نظام فعال للرقابة المالية، ووضع خطة للتنمية الاقتصادية، وتنويع مصادر الدخل. للملكة لتقليل الاعتماد على البترول كمصدر واحد للإيرادات، ولذلك طلبت المملكة مساعدة البنك الدولي للإنشاء والتعمير في عام 1380هـ (1960م)، وتلخصت توصيات خبراء البنك في ضرورة إنشاء جهاز مركزي للتخطيط الاقتصادي مرتبط برئيس مجلس الوزراء، وإعادة تنظيم الجهاز الإداري للمملكة، وتدريب وتأهيل القوى العاملة في أجهزة الدولة، وقد لاقت توصياتهم موافقة الحكومة السعودية، حيث تم إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط في عام 1380هـ (1961م)، وللمساعدة في إعادة تنظيم الجهاز الإداري للمملكة وتدريب وتأهيل القوى العاملة في أجهز الدولة نصح فريق البنك الدولي للإنشاء والتعمير بالاستعانة بخبراء الأمم المتحدة، حيث طلبت المملكة من لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة دراسة الوضع الإداري في المملكة وتقديم مقترحات وتوصيات لتطويره، وتم إرسال خبير من الأمم المتحدة في عام 1380هـ (1961م) لهذا الغرض، حيث قدم توصياته التي من أهمها ضرورة إعادة تنظيم جميع أجهزة الدولة، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتحديث أساليب العمل، وإنشاء معهد للإدارة العامة لتدريب وتأهيل موظفي الدولة، وتشجيع دراسة الإدارة العامة في الخارج، وقد تم الأخذ بهذه التوصيات (صادق،1385هـ).

وفي عام 1383هـ (1963م) استعانت الدولة بفريق من خبراء مؤسسة فورد للقيام بإجراء دراسة شاملة عن الجهاز الإداري في المملكة الذي أعد أولاً دراسة تشخيصية، وبناء عليها تم تشكيل خمسة أفرقة عمل للقيام بهذه المهمة وهي: فريق شئون الموظفين، وفريق التنظيم والإدارة، وفريق الشئون المالية، وفريق القوى العاملة والتدريب، وفريق

الأشغال العامة. وقدم كل فريق تقريراً عن كيفية تنظيم وتطوير الجزء الخاص به، وتمخض عن هذه التقارير إعادة تنظيم لبعض الأجهزة الحكومية القائمة، وتطوير لأنظمة الموظفين والشئون المالية والحاسبية والميزانية والمشتريات والمستودعات، وتطوير لأساليب وإجراءات العمل، واقتراح إنشاء أجهزة ومصالح حكومية جديدة وأنظمة جديدة. وكان من ضمن توصيات خبراء مؤسسة فورد أيضاً أنه في حالات إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية يجب تقديمها إلى لجنة عليا للإصلاح الإداري لدراستها والموافقة عليها (Jumber, 1970).

وقد وافق مجلس الوزراء بقراره رقم (520) بتاريخ 1383/7/5هـ على تشكيل اللجنة العليا للإصلاح الإداري برئاسة سمو رئيس مجلس الوزراء وينوب عنه سمو وزير الدفاع والطيران، وعضوية وزراء: المواصلات، والبترول والثروة المعدنية، والإعلام. وقد أعيد تشكيل اللجنة عدة مرات كان آخرها عام 1411هـ حيث أصبحت اللجنة تتكون من خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء رئيساً، ووزير المالية والاقتصاد الوطني نائباً للرئيس، وعضوية وزير التخطيط ووزير الدولة رئيس ديوان الخدمة المدنية، واثنين من وزراء الدولة. ويكون من مهامها ما نص عليه البند رابعاً من القرار رقم (520) " اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ...". كما نص البند خامساً من نفس القرار على أن " يفوض مجلس الوزراء هذه اللجنة ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (25) من نظام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة". ويحق للجنة أن تصدر قرارات وتعليمات تعدل أو تلغي القرارات والتعليمات السابقة أو تنشئ أحكاماً إدارية جديدة.(قرار مجلس الوزراء رقم (520) بتاريخ 1383/7/5هـ الفقرتان 4 و 5، ودليل اللجنة العليا للإصلاح الإداري). ومنذ إنشاء اللجنة العليا للإصلاح الإداري حتى هذا التاريخ، قامت بدور بارز في مجال الإصلاح الإداري في المملكة التي شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية وأصدرت (233) قراراً بشأنها منها (116) قراراً يتعلق بتنظيم وإعادة تنظيم الأجهزة الحكومية و (27) قراراً يتعلق بإنشاء وحدات إدارية جديدة أو إلغاء وحدات إدارية قائمة في الأجهزة الحكومية (تقرير بالبيانات والمعلومات المتوافرة عن إنجازات اللجنة العليا للإصلاح الإداري - رجب 1420هـ).

والملاحظ أن الدافع الأساسي لطلب الأجهزة الحكومية لإعادة تنظيمها من قبل اللجنة العليا للإصلاح الإداري قد لا يكون الحاجة الفعلية لكي يتناسب التنظيم الجديد مع متطلبات العمل ومسئوليات ومهام الجهاز، بل غالباً ما يكون الدافع هو رفع المستوى التنظيمي والوظيفي لبعض الإدارات فيها، أو إيجاد وكالات وإدارات عامة جديدة لترقية بعض موظفيها، وخلق وظائف عليا ووظائف جديدة فيها بحيث يتم إقرارها من قبل وزارة المالية والاقتصاد الوطني التي تربط بين عدد الوظائف ومراتبها والمستوى التنظيمي للإدارة عند إقرار الميزانية العامة الخاصة بالجهاز الحكومي. ولأنه لا يحق لأية جهة حكومية التغيير في هيكلها التنظيمي إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، لذا يلجأ الكثير من وزارات ومؤسسات الدولة إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري بطلب لإعادة تنظيمها. إذ عن طريق إعادة التنظيم يمكن إقرار وظائف عليا جديدة، ورفع المستوى الوظيفي للعديد من الوظائف القائمة، وهذا ما يدخل تحت ما يسمى بالتنافس حول الموارد المالية والوظائف بين أجهزة الدولة المختلفة.

وقد اتسمت هذه المرحلة ببناء وتأسيس الهيكل التنظيمي الإداري للجهاز الحكومي في المملكة العربية السعودية وتكامل وحداته الإدارية الأساسية بأسلوب إداري وتنظيمي حديث، وجاء إنشاء هذه الأجهزة كنتيجة حتمية وطبيعية لتطور الأوضاع الاقتصادية والسياسة والاجتماعية خلال تلك الفترة. وتم إدخال التغييرات الهيكلية والتنظيمية المناسبة عليها، بناء على دراسات وتوصيات من جهات دولية متخصصة، استعانت بها المملكة خلال تلك الفترة عندما كانت المملكة لا تملك الخبرة المناسبة في إعداد مثل هذه الدراسات. كما تم خلال تلك الفترة إعداد وإقرار الأنظمة المالية والمحاسبية، وتشمل نظاماً للمشتريات الحكومية والصرف، وأسلوب إجراء المنافسات ونظاماً للمستودعات، وخطوات إجراء إعداد الميزانية العامة، ونظاماً متكاملاً لشئون الموظفين يشمل التوظيف وإنهاء الخدمة والتدريب والابتعاث، ونظاماً للتقاعد، وآخر للتعاقد مع غير السعوديين للعمل في أجهزة الخدمة المدنية المختلفة، وكلها أنظمة حديثة ومنظمة وتفي باحتياجات ومتطلبات الأجهزة الحكومية خلال تلك المرحلة.

2- المرحلة الثـانيـة: تكامل الـبناء الإداري والتنظيـمي للجـهـاز الإداري فـي المملكة "التنمية والتطوير" من 1390هـ(1970) حتى 1420هـ (1999م) :

تعتبر سنة 1390هـ (1970م) مؤشراً ونقطة تحول في التطور والتنميـة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية على مختلف الأصعدة في تاريخ المملكة الحديث. ففي تلك السنة تم إقرار أول خطة خمسية للتنمية الاقتصادية على مستوى المملكة، وتم استثمار مبلغ 41.3 بليون ريال خلال فترة خطة التنمية الخمسية الأولى 1970-1975 على مختلف المشاريع التنموية ومشاريع البنية الأساسية بشكل أساسي(ElMallakh, 1982). وخلال الخطط الخمس الأولى 1390-1415هـ "1970-1995م" تضاعف الإنفاق الحكومي والتوظيف في القطاعين العام والخاص عدة مرات وتم إنفاق مبلغ (7649) مليار ريال على بناء مشاريع للبنية التحتية والتي تشمل طرق ومطارات وموانئ وشبكات للهاتف والماء والكهرباء والصرف الصحي وبناء المستشفيات والمدارس والجامعات والكليات التقنية والمهنية والمعاهد المتخصصة، وإنشاء وتوسعة الكثير من المرافق الحكومية. وقامت خلال هذه الفترة نهضة صناعية وزراعية نتيجة لسياسات الدولة التشجيعية في تنويع مصادر الدخل لزيادة مساهمة القطاعين الصناعي والزراعي في الناتج المحلي، ونما وتطور القطاع الخاص خلال تلك الفترة ليحتل مركزاً ودوراً رئيساً في عملية التنمية. وفي بداية التخطيط للتنمية مرَّت المملكة بعدة أزمات في مجال توفير الإسكان المناسب للمواطنين والوافدين، وتوفير الخدمات العامة المناسبة من ماء وهاتف وكهرباء وخدمات صحية وتعليمية نتيجة للهجرة من الريف إلى المدن، ولتواجد ملايين الأجانب وأسرهم العاملين في المملكة في فترة وجيزة جداً، للمشاركة في تنفيذ خطط التنمية، وقد ولدّ هذا ضغطاً كبيراً على هذه الخدمات، كذلك نتيجة توسع المدن أفقياً ورأسياً بشكل سريع جداً لا يتوافق مع سرعة تنفيذ وتوصيل الخدمات العامة. وخلال هذه المرحلة تطلبت الأوضاع إنشاء العديد من الأجهزة الحكومية من وزارات ومؤسسات عامة وصناديق للتنمية الزراعية والصناعية والعقارية، وذلك عن طريق فصل نشاطات معينة كانت ضمن وزارات قائمة لتكون وزارة قائمة بذاتها، أو رفع المستوى التنظيمي لمديريات ومصالح حكومية كانت قائمة بذاتها لمستوى أعلى، أو إنشاء وزارات جديدة لا بد من إنشائها لظروف المرحلة القائمة.

ففــي عام 1970م تم إنشــاء وزارة العدل التي كــان اسمــها رئاســة القضــاء، وتم رفع مستواها التنظيمي لمستوى وزارة. وفي عام 1395هـ (1975م) جرى إحداث تغيير تنظيمي رئيس على الهيكل العام لحكومة المملكة في ذلك العام تلخص في إنشاء ست وزارات جديدة، وهي وزارة الأشغال العامة والإسكان والتي كانت مديرية للأشغال العامة ضمن وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وزارة التخطيط، حيث رفع المستوى التنظيمي للهيئة المركزية للتخطيط إلي مستوى وزارة للتخطيط، وأنشئت وزارة التعليم العالي للإشراف على مسيرة التعليم العالي في المملكة، كذلك وزارة الصناعة والكهرباء التي انفصلت من وزارة التجارة والصناعة سابقاً لتشرف على شئون الصناعة والكهرباء، وأنشئت وزارة البرق والبريد والهاتف التي فصلت من وزارة المواصلات التي كانت تشرف على إنشاء وصيانة الطرق وسكة الحديد والاتصالات من هاتف وبرق وبريد، وأخيراً جرى إنشاء وزارة للشئون البلدية والقروية التي كانت ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية تحت مسمى وكالة الوزارة لشئون البلديات.

وفي عام 1414هـ (1994م) تم إنشاء وزارة الشئون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد، حيث تم فصل شئون الأوقاف من وزارة الحج والأوقاف، وفصل شئون الدعوة والإرشاد من الرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد لتكون تحت مظلة الوزارة الجديدة لتتولى جميع شئون الأوقاف والمساجد والإرشاد والدعوة وكل ما يتعلق بالشئون الإسلامية. وأخيراً تم رفع مستوى ديوان الخدمة المدنية إلى وزارة للخدمة المدنية في عام 1420هـ (1999م).

وقد تطور الجهاز الإداري الحكومي وتضخم منذ تأسيس المملكة حتى الآن من حيث عدد وحجم الأجهزة الحكومية المختلفة. ومن حيث عدد الوظائف المعتمدة .وعدد الموظفين المعينين على وظائف حكومية، ليقابل نمو وتغير احتياجات المجتمع والدولة الحديثة في مختلف المجالات.فقد أصبح عدد الإدارات والمصالح الحكومية عام 1420هـ (1999م) اثنين وعشرين وزارة، وأكثر من خمسين جهازاً حكومياً، ما بين ديوان أو مصلحة أو هيئة أو رئاسة أو مؤسسة عامة حكومية ذات ميزانية مستقلة أو شبه مستقلة، بعضها مرتبط

مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وبعضها مرتبط إدارياً بإحدى الوزارات ذات العلاقة بطبيعة عملها، ويدار من قبل مجلس للإدارة لكل منها، مثل: جامعات المملكة الثماني، ومعهد الإدارة العامة، ومؤسسة الخطوط السعودية، ومؤسسة خطوط سكة الحديد السعودية، ومصالح المياه والصرف الصحي السبع في مختلف مناطق المملكة، ومؤسسة التأمينات الاجتماعية، ومؤسسة النقد العربي السعودي، والبنك الزراعي العربي السعودي، وبنك التسليف السعودي، وصندوق التنمية العقاري، والصندوق السعودي للتنمية، وصندوق التنمية الصناعية السعودي، والمؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس، والهيئة الملكية للجبيل وينبع، والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، وجمعية الهلال الأحمر السعودي، والدار السعودية للخدمات الاستشارية، والمؤسسة العامة لتحلية المياه، والمؤسسة العامة للموانئ، والمؤسسة العامة للكهرباء، والمؤسسة العامة للصناعات الحربية، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها، ومدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية، ومصلحة الجمارك، ومصلحة الزكاة والدخل، ومصلحة معاشات التقاعد، ومصلحة الطيران المدني، ومصلحة الأرصاد وحماية البيئة، وهيئة الرقابة والتحقيق، وديوان المراقبة العامة، وديوان المظالم، ورئاسة الحرس الوطني، والرئاسة العامة لرعاية الشباب، والرئاسة العامة لإدارات البحوث العلمية والإفتاء، والرئاسة العامة لإدارة شئون الحرم المكي والمسجد النبوي، والرئاسة العامة لهيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والرئاسة العامة لتعليم البنات، ومكتبة الملك فهد الوطنية، وغيرها من المؤسسات والمصالح الحكومية.

هذا وتواكب تطوير وتغيير الأجهزة البيروقراطية التنفيذية في الدولة والعمل على تكامل إنشائها مع تطوير الأجهزة السياسية ليتواكب التطور والنمو السياسي مع التطور والنمو الاقتصادي والإداري والاجتماعي في الدولة حيث صدرت في عام 1412هـ (1992م) ثلاثة أنظمة أساسية لتطوير الحكم، وهي:

1- النظام الأساسي للحكم، حيث حدد النظام هوية الدولة، وشكل الحكومة، وكيفية انتقال السلطة، وأسلوب ممارسة الحكم، وسلطات الملك واختصاصاته ومهماته.

2- نظام مجلس الشورى، ويقوم بدور استشاري، حيث يبدي المجلس الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (الملك)، ويقوم بشكل رئيس بمناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية وإبداء الرأي حولها، ودراسة الأنظمة، واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها وتفسير الأنظمة، ومناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة واقتراح ما يراه تجاهها.

3- نظام المناطق، ويهدف إلي تطوير الأداء الإداري في مناطق المملكة الإدارية المختلفة، وتطوير الإدارة المحلية عن طريق مشاركة أكبر عدد من المواطنين في إدارة شئون منطقتهم، وذلك بإنشاء مجلس لكل منطقة يرأسه أمير المنطقة، ويكون نائب أمير المنطقة نائبًا لرئيس المجلس، وعضوية وكيل إمارة المنطقة ومحافظي المحافظات ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة، وعدد عشرة أعضاء من أهالي المنطقة من أهل العلم والخبرة، يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية، ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد (النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، ونظام المناطق).

أخيراً تم إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى عام 1420هـ برئاسة ولي العهد نائب رئيس مجلس الوزراء، وعضوية سمو النائب الثاني نائباً للرئيس، وعضوية كل من وزراء المالية والاقتصاد الوطني، والبترول، والصناعة والكهرباء، والتجارة، والتخطيط، والعمل والشئون الاجتماعية التي لوزاراتهم علاقة بالشأن الاقتصادي، ومحافظ مؤسسة النقد العربي السعودي، ويضم المجلس أيضاً في عضويته رئيس اللجنة العامة لمجلس الوزراء، واثنين من وزراء الدولة أعضاء مجلس الوزراء، ويختص المجلس بما يلي :

1- التخطيط والتنفيذ والمتابعة للشئون الاقتصادية والمالية بشكل عام.

2- دراسة السياسة المالية وأسس إعداد مشروع الميزانية وأولويات أوجه الإنفاق التي تبلورها وزارة المالية والاقتصاد الوطني وتُعَدُ ميزانية الدولة على ضوئها.

3- دراسة السياسات التجارية على الصعيدين المحلي والدولي، والقواعد التي تنظم سوق العمل وأسواق المال، وتهيئ المناخ الملائم للمنافسة والاستثمار، والسياسات الصناعية والزراعية التي تعدها الجهات المعنية.

4- دراسة وضع الدَّيْن العام للدولة والقروض والامتيازات، وما ترفعه اللجنة الوزارية للتخصيص.

5- دراسة مشروعات الأنظمة واللوائح التي تحمي البيئة.

وشُكلت لجنة دائمة للمجلس الاقتصادي الأعلى من عدد من أعضائه، يتم اختيارهم بأمر ملكي، ويكون الأمين العام للمجلس الأعلى مقرراً للجنة الدائمة، ويكون دورها دراسة وتمحيص ما يقدم للمجلس الاقتصادي الأعلى من دراسات وتقارير وإبداء الرأي بشأنها، ومتابعة تنفيذ ما يتخذ من قرارات حيالها من المجلس الاقتصادي الأعلى، وجرى تشكيل استشارية لرئيس المجلس الأعلى بأمر ملكي مكونة من 16 عضواً من ذوي الخبرة والكفاءة والتأهيل الأكاديمي في المجال الاقتصادي ومن لهم خبرة عملية في القطاع الخاص من غير مسئولي الحكومة، وللهيئة أن تقدم مقترحاتها وآراءها في أي موضوع يتصل بالاقتصاد الوطني إلى رئيس المجلس. (قرار إنشاء المجلس الاقتصادي الأعلى).

إذا دققنا النظر في الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذه الوزارات في تلك الحقبة نلاحظ ظهور أولويات وأهداف جديدة للحكومة تتمثل في تقديم خدمات وبرامج وأنشطة جديدة ضرورية، لإنجاح خطط ومشاريع التنمية التي اعتمدت الحكومة تنفيذها لأنها تلبي فعلاً احتياجات سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية في ذلك الوقت. إذ إنها تقوم بتنفيذ أهداف الحكومة لدرجة تتطلب إحداث أجهزة إدارية تنفيذية في الهيكل التنظيمي للدولة، يتناسب مستواها مع مستوى اهتمام الدولة في تطوير وتفعيل هذه الأنشطة والبرامج، ويعين لها مسئول برتبة وزير، وله حقيبة وزارية تمكنه من الاتصال

مباشرة برئيس الحكومة (الملك) عند الحاجة، من أجل تقديم التقارير المطلوبة، والقيام بالإشراف والمراقبة والتنسيق الفعال بين برامجها وأنشطتها الكبيرة والمتعددة. فمثلاً إنشاء وزارة للأشغال العامة والإسكان، وكذلك صندوق التنمية العقاري (1394هـ) كانا ضرورة ملحة لحل أزمة المساكن التي كانت تعاني منها المملكة، حيث أشرفت وزارة الأشغال العامة والإسكان على تخطيط وتنفيذ ما سمي في ذلك الوقت بمشاريع الإسكان العاجل، والذي نفذ في المدن الرئيسة في المملكة، كذلك أشرفت الوزارة على الكثير من مشاريع المرافق الحكومية، وقام صندوق التنمية العقاري بمنح القروض الشخصية لتأمين السكن العائلي للأفراد السعوديين والقروض الاستثمارية للمستثمرين لبناء المجمعات السكنية. أما رفع المستوى التنظيمي للهيئة المركزية للتخطيط إلى مستوى وزارة فكان أيضاً لأهمية دورها الماضي والحالي في عملية إعداد خطط التنمية الخمسية الشاملة للمملكة، مما يتطلب منها الاتصال والتنسيق المستمرين مع جميع وزارات ومؤسسات الدولة خلال مرحلة التخطيط بشأن طلب المعلومات عن احتياجاتها وخططها ليتم إدراجها في الخطة الخمسية ومتابعة تنفيذها، مما يتطلب أن يكون مستواها التنظيمي بمستوى وزارة. أما فيما يتعلق بفك ارتباط وكالة الوزارة لشئون البلديات من وزارة الداخلية ورفع مستواها التنظيمي إلى وزارة بمسمى وزارة الشئون البلدية والقروية فهو يبرز اهتمام الدولة والتزامها بتطوير وتنمية الإدارة المحلية وما يتطلبه ذلك من اعتماد مبالغ مالية ضخمة لدعم البلديات في المدن والمجمعات القروية في القرى والأرياف لإحداث نهضة تنموية شاملة على مستوى المملكة فيما يخص تخطيط المدن والقرى، وتوصيل المياه، والقيام بأعمال النظافة، وإقامة مشاريع الصرف الصحي، وحماية البيئة والإشراف على نموها وتطورها في شتى المجالات، حيث تشكل البلدية المحور الأساسي في إدارة وتطوير كل مدينة.

هذا وقد ركزت سياسات واستراتيجيات التنمية بالمملكة على تعزيز دور القطاع الصناعي في النمو الاقتصادي، وإيماناً من المملكة بأهمية تنويع القاعدة الاقتصادية للناتج الوطني وتخفيض الاعتماد على البترول كمصدر رئيس للدخل، ولأهمية تنمية وتطوير قطاع الكهرباء، فقد تم استحداث وزارة تعنى بشئون الصناعة والكهرباء، حيث اقتطع

قطاع الصناعة من وزارة التجارة والصناعة سابقاً، وضم إليه الإشراف على التخطيط لتطوير وتنمية قطاع الكهرباء في المملكة، والذي كان ينتج ويدار من قِبل شركات خاصة للكهرباء في المدن الرئيسة في المملكة، ولأهمية تطوير وتنمية هذين القطاعين من الناحية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فقد جُعِلَ الجهاز المشرف على التخطيط والتطوير لهما على مستوى وزارة، مما يجسد أهميتهما ويعطيهما القوة والحضور في السياسة العامة للدولة وفي خططها التنموية، حيث أشرفت الوزارة على تطوير قطاع الصناعة عن طريق تهيئة وتخطيط المدن الصناعية وتجهيزها في مختلف مناطق المملكة، وتأجيرها بأجور رمزية لمدد طويلة للمستثمرين من أصحاب المصانع. كما تم إنشاء الصندوق السعودي للتنمية الصناعية (1394هـ) لتقديم القروض الميسرة للمستثمرين في قطاع الصناعة، وتأسيس الهيئة الملكية للجبيل وينبع (1395هـ) لتشرف على تخطيط وتصميم وإنشاء وتشغيل التجهيزات المستحدثة في المدينتين الصناعيتين في الجبيل وينبع. وفي عام 1396هـ تم تأسيس الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) .لتشرف على إقامة مشروعات كبرى في مجال الصناعات البتروكيماوية والحديد والصلب. وفي مجال تطوير الكهرباء قامت الوزارة بدمج شركات الكهرباء في مدن مناطق المملكة الأربع الرئيسة، بحيث أصبحت هناك أربع شركات موحدة للكهرباء قوية تنظيمياً وإدارياً وتقنياً وفنياً في كل من المنطقة الوسطى، والغربية، والشرقية، والجنوبية، ومن خلال المؤسسة العامة للكهرباء تمت إقامة عدد من المشاريع الكهربائية في عدد من المدن والمجمعات القروية التي لم يكن فيها سابقاً خدمات كهربائية (القصيبي، 1999). وفي عام 1420هـ جرى دمج تلك الشركات في شركة واحدة على مستوى المملكة.

ونظراً لأهمية تطوير مرفق البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية فقد تم فصل هذه النشاطات من وزارة المواصلات التي كانت تشرف عليها، وإنشاء وزارة خاصة تعنى بشئون البرق والبريد والهاتف لإبراز أهمية تطوير هذه المرافق وإعطائها الأولوية المناسبة بما يخدم خطط التنمية وتوجهات الدولة بتوفير هذه الخدمات الأساسية والحضارية بمستوى وكفاءة عالية. أما إنشاء وزارة التعليم العالي فجاء نتيجة لاهتمام الحكومة بمسيرة التعليم الجامعي والتخطيط له، وتطويره بما يخدم متطلبات الوطن والمجتمع

بمختلف التخـصصات العلمية، فتمـثل هذا الاهتمام بإنشاء جهاز حكومـي على مستوى وزارة يعنى بمختلف شئـون التعليم العالي في المملكة. أما إنشاء وزارة الشئـون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد فجاء نتيـجة لرغبة الدولة في إبراز دور الأوقاف، والدعوة والإرشاد وتفعيل نشاطهـما في المجتمع، فتم فصل الأوقاف من وزارة الحج والأوقـاف سابقاً، والدعوة والإرشاد من الرئـاسة العامـة لإدارات البحـوث العلميـة والإفتاء والدعـوة والإرشاد سـابقاً لتكوين الوزارة الجديدة. فالأوقـاف يجب تفعيل دورها وإبراز نشاطها وتنظيمـها والتخطيط لاستثمارها وصيانتها والرقابة على إيراداتها، للاستفادة منها في الصرف على المنافع التي أوقفت من أجلهـا بكفاءة وفاعلية عـالية، وبالتالي تحقـيق الهدف من إيقافهـا. أما نشاط الدعـوة والإرشاد فـمن المهم تقـويتـه، وتفـعيل دور الدعـوة الإسـلاميـة، ونشـر العـقيـدة الإسلامـية الصحـيحـة في الخارج، والإرشاد في الداخل، والذي يعـتبـر أحد ثوابت سيـاسة المملكة الخارجية والداخلية والتي هي منبع الرسالة الإسلامية ومقر الحرمين الشريفين.

أمـا بخصـوص رفع المستـوى التنظيـمي لديوان الخدمـة المدنيـة إلى وزارة للخدمـة المدنيـة، فهو أيـضاً ينصب على اهتـمام الدولة بسـياسـة سعـودة الوظائف في القطاع العام، مما يعطي الوزارة الجديدة القوة أو الدعم السـياسـي والإداري التنفيذي اللازم للاتصال بجميع أجهزة الدولة بمختلف مستوياتها التنظيمية، بشأن تنفيذ سياسة السعودة فيها والالتزام بتنفيذها، هذا بالإضافة إلى عملها الأساسي فيما يتعلق بتطوير أنظمة الخدمة المدنية والأشراف على تطبيقها.

الجزء الرابع : تنظيم الجهاز الإداري الحكومي في المملكة "نظرة مستقبلية" :

منذ إنشـاء المملكة في الثلاثيـنيات الميـلادية من هذا القرن خطت خطـوات كـبيرة واسـعة في إنـشاء الأجـهـزة الإدارية وتنظيم وإعـادة تنظيم وتصـميم هيـاكلهـا الإدارية والإصـلاح الإداري بشكل عـام، بمـا يتناسب مع كـل مـرحلة مـن مـراحل تطور الأوضـاع السيـاسية والاقـتصادية والاجتـماعيـة فيها. وحـيث تضخم الجهـاز الحكومي في المملكة بشكـل كـبيـر جداً خاصة خلال العـقود الثلاثة الماضيـة من ناحية عدد الأجهـزة الحكومية، وعدد موظفيها وحـجم ميزانياتها، وتعدد أسمائها من وزارات ومصـالح ومؤسسات عامة،

وهيئات وصناديق واتساع وتنوع خدماتها مما جعل السيطرة والرقابة عليها ومساءلتها ومساءلة قياداتها عملية صعبة جداً.

ومع نهاية هذا القرن وعلى مشارف دخول الألفية الثالثة، وبانحسار دور الدولة (القطاع العام) وتوسيع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وبتطبيق سياسة الخصخصة على كثير من مشاريع وبرامج القطاع العام، وبتوطين العمالة أو ما يسمى "السعودة"، وبتطور نظام الاتصالات والمعلومات "الإنترنت" أصبح العالم قرية صغيرة. وبزيادة دور التجارة الدولية، ومع قرب دخول المملكة إلي عضوية منظمة التجارة الدوليةWTO، سوف تصبح المنافسة شديدة بين اقتصادات الدول المختلفة، مما يتطلب القضاء على الروتين والبيروقراطية وتسهيل وتبسيط الإجراءات الإدارية، لزيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية، وتحسين أداء الأجهزة الإدارية، وزيادة الإنتاجية سواء في القطاع العام أو الخاص. كل هذه العوامل مجتمعة - الداخلية والخارجية - خلقت ضغوطاً كبيرة على الحكومة السعودية من أجل إحداث التغيير المناسب على الهيكل العام للجهاز الحكومي، عن طريق تخلي الحكومة عن إدارة بعض الأنشطة والخدمات للقطاع الخاص، ومن أجل تخفيف قبضة البيروقراطية، وتحسين فاعلية وكفاءة الأجهزة الحكومية، ولتمكين المواطنين من لعب دور في مراقبة أداء الأجهزة الحكومية وإبداء الرأي في مستوى الإدارة والنتائج التي حققتها (رشيد، 1996).

واستعداداً لهذه المرحلة يتطلب الأمر إعادة رسم لسياسة ودور أو وظيفة القطاع العام، وإعادة تنظيم أجهزته، وتحديد حجمها، بناء على المعطيات الجديدة، وهو ما قامت به حديثاً حكومة المملكة من اتخاذ عدة إجراءات وقرارات تصب في هذا الاتجاه. فقد أنشيء حديثاً المجلس الاقتصادي الأعلى، لرسم وبلورة السياسة الاقتصادية والمالية للمملكة، ووضع الأولويات، وصياغة البدائل الملائمة، وإعداد مشروع الميزانية العامة وأولويات الإنفاق، والتنسيق بين الأجهزة الحكومية المختلفة، ومتابعة تنفيذ السياسة الاقتصادية. كما شكلت الدولة حديثاً لجنة وزارية برئاسة النائب الثاني ووزير الدفاع والطيران، لدراسة وضع الهيكل الإداري لجميع أجهزة الدولة وإعادة تنظيمها، وإحداث التغيير فيها، وإحداث

الهيكلة المناسبة لكل منها، بما يتناسب مع الأوضاع والمستجدات المعاصرة. (مرسوم ملكي رقم 7/ب/6629 وتاريخ 1420/5/7 هـ).

إن الأجهزة التنفيذية الموجودة الآن تختلف من حيث الحجم والأهمية والقيم الإدارية السائدة فيها حيث إنها أنشئت في أوقات مختلفة، واستخدمت وطورت أساليب مختلفة في الإدارة الداخلية، بحيث أصبحت اليوم تعاني من مواطن ضعف مهمة تخص دورها ووظيفتها وعلاقاتها وكفاءتها. وخصوصاً أنه مضى على إنشاء بعضها وتنظيمها أكثر من ثلاثين سنة، حيث توسع وتضخم الجهاز الإداري الحكومي خلال تلك الفترة بشكل كبير جداً، مما أحدث نوعاً من الازدواجية والتضارب في المسئوليات والمهام والاختصاصات بين قطاعات الجهاز الواحد، وفي أحيان أخرى بينه وبين أجهزة حكومية أخرى، كما أصبحت أجهزة حكومية كثيرة تعاني من الروتين وطول الإجراءات الإدارية وكثرة استخدام النماذج وبطء شديد في اتخاذ القرارات، مما انعكس سلباً على سرعة إنجاز المعاملات وعلى مستوى أداء الجهاز بشكل عام. كما يلاحظ أن أغلب الوزارات والمصالح الحكومية قد صدر مرسوم ملكي بإنشائها، إلا أن أغلبها لم يكن لها هياكل تنظيمية معتمدة من اللجنة العليا للإصلاح الإداري تُبين فيها تقسيماتها الإدارية وتُوضح فيها مهماتها الأساسية (رسالتها)، واختصاصات ومهام الإدارات الرئيسة فيها بشكل واضح ودقيق. ونتيجة لذلك أصبح تطوير الأجهزة التنفيذية واحدًا من أهم التحديات التي تواجه اليوم حكومة المملكة العربية السعودية في الوقت الحاضر.

إن واحداً من أهم أوجه إدارة الجهاز التنفيذي الحكومي يتعلق بمستوى تنظيم وإدارة وزارات ومؤسسات الدولة المختلفة بأسلوب علمي حديث يوضح بدقة الغرض والهدف من إنشائها، وما هي مسئوليات ومهام كل منها، بما يمنع الازدواجية والتضارب في المسئوليات والمهام بينها. فإذا كانت وظائف ومهام الحكومة يجب أن تنفذ بفاعلية وكفاءة عالية فإنه من المهم جداً أن تنظم الأجهزة التنفيذية تنظيماً جيداً وحديثاً يتناسب مع مهامها ومسئولياتها حتى تستطيع أن تقوم بتحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها، وأن يعطي قرار إنشائها ونظامها الأساسي المسئولين فيها الصلاحيات والسلطات المناسبة لتحقيق

هذه الأهداف. وأن تكون لديهم مرونة كافية للاختيار بين الأولويات. وأن ُعطى انتباه كبير لتصميم وتطبيق نظام إداري حديث يعتمد على الموظفين ذوي الكفاءة والمعرفة والخبرة العملية اللازمة. لكي تستطيع الأجهزة التنفيذية فعلياً وعملياً ممارسة مهامها ومسئولياتها. ومن ثم تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية عالية. وخلق وتطبيق نظام فعال وموثوق للمساءلة الإدارية يمكن أن يُعتمد عليه لمساءلة الأجهزة التنفيذية ومسئوليها التنفيذيين وعموم موظفيها في حالة الإخلال بقواعد وأنظمة العمل. أو الفشل في تحقيق الحد الأدنى من رسالة الجهاز -الوزارة أو المؤسسة العامة- وأهدافه الرئيسة.

لقد وضع أزبورن وبلاسترك في كتاب صدر لهما حديثاً خمس استراتيجيات لإعادة اكتشاف الحكومة وإبعاد شبح البيروقراطية والروتين عن الأجهزة الحكومية وتحسين كفاءة أدائها. وتتمثل فيما يلي: 1) توضيح أهداف وأغراض الجهاز الحكومي الأساسية (رسالة المنظمة). 2) خلق حوافز لتحسين أداء الموظفين مبنية على النتائج. 3) الحصول على تغذية مرتدة عن مستوى خدمات الجهاز من المستفيدين والمتعاملين معه (الزبائن). 4) تمكين المواطنين ليكون لهم دور أكبر وملموس في تيسير أمور الأجهزة الحكومية وتقييمها وقياس أدائها. مما يحسن من الرقابة على أداء الجهاز الإداري الحكومي .5) استبدال قيم وعادات العمل القديمة بقيم وعادات جديدة. بمعنى آخر تغيير ثقافة المنظمة . (Osborne & Plastrik, 1998)

من هذا المنطلق يمكن إعادة تنظيم الجهاز الإداري الحكومي بناء على المعطيات والمفاهيم الجديدة. ولتحاشي السلبيات والمشاكل التنظيمية والإدارية التي يعاني منها الجهاز الإداري الحكومي في الوقت الحالي يجب أن يؤخذ في الاعتبار ما يلي :

1- إعادة الهيكلة الإدارية للوزارات والمؤسسات العامة التي تم خصخصة الخدمات التي تقدمها أو تضاءل أو انتهى دورها حتى صعبت إمكانية دمجها مع وزارات وأجهزة أخرى. لأن ذلك يجب أن ينعكس على حجم هيكلها التنظيمي، ومدى الحاجة إلى استمرارية وجودها ضمن الهيكل التنظيمي الإداري العام للدولة بشكل كلي، مثل

وزارة البرق والبريد والهاتف، ووزارة الصناعة والكهرباء، والمؤسسة العامة للكهرباء، والدار السعودية للدراسات الاستشارية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان. أما بالنسبة لوزارة البرق والبريد والهاتف فقد اتخذت الخطوات الأولى لتخصيص مرفق الهاتف، وهو أحد القطاعات الرئيسة فيها، وتحويله إلى شركة الاتصالات السعودية بقرار مجلس الوزراء رقم(213) بتاريخ 1418/12/23هـ فبتخصيص مرفق الهاتف وهو أهم قطاع من قطاعات هذه الوزارة يبقى قطاع البرق، وهو قطاع تضاءل دوره وأهميته في وقتنا الحاضر بانتشار خدمات الهاتف العادي والجوال والفاكس والبريد السريع والبريد الإلكتروني، علماً بأن شركة الهاتف من الممكن أن تقدم في نفس الوقت خدمات البرق لمن يحتاجها. ويبقى قطاع البريد الذي من الممكن أن يحول إلى مصلحة عامة للبريد يدار من قبل مدير عام مرتبط بمجلس إدارة معين، مع صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لتنظيم وتخطيط وإدارة وتطوير هذا المرفق بحيث يدار على أسس تجارية بحتة حديثة وتنافسية. أما بالنسبة لوزارة الصناعة والكهرباء فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (169) وتاريخ 1419/8/11هـ بتأسيس شركة مساهمة للكهرباء واحدة على مستوى المملكة، وذلك بدمج شركات الكهرباء الأربع الموحدة الرئيسة ومشاريع الكهرباء (10 مشاريع) التابعة للمؤسسة العامة للكهرباء في الشركة السعودية للكهرباء، بحيث تشكل شركة كهرباء واحدة تسمى (الشركة السعودية للكهرباء) . ما يتطلب إعادة النظر في مدى الحاجة إلى استمرارية وجود المؤسسة العامة للكهرباء ضمن الهيكل الإداري للمملكة، وكذلك نفس الشيء بالنسبة لوزارة الصناعة والكهرباء، حيث يشكل قطاع الكهرباء أحد قطاعيها الرئيسين، والذي تم تخصيصه، بينما قطاع الصناعة - وهو القطاع الثاني - غالباً ما يقوم به القطاع الخاص، وما دور وزارة الصناعة إلا دور المنظم والداعم والمشجع للتنمية الصناعية في المملكة.

وبالنسبة لشركة الاتصالات وشركة الكهرباء التي تم إنشاؤهما حديثاً من الممكن أن ينشأ لهما مجلس أو هيئة حكومية "Regulatory Commission" مهمتها تنظيم نشاطهما، وتتكون من المتخصصين من ذوي الخبرة الإدارية والاقتصادية والفنية.

وتعنى بتنظيم ومراقبة كفاءة وأداء هذه الشركات، سواء في مجال الهاتف أو الكهرباء، وتقرير أسعار تعريفة خدماتهما ورسومهما، ومراجعة ذلك بشكل دوري بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية السائدة.

أما بالنسبة للدار السعودية للخدمات الاستشارية فهي بيت خبرة حكومية، وترتبط إدارياً بوزارة الصناعة والكهرباء ،وتقدم دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية للمشاريع الصناعية والاقتصادية للقطاع الخاص بمقابل رسوم معينة أنشأتها الدولة، في وقت كان وجود مكاتب استشارية، أو بيوت خبرة ذات مستوى جيد تقدم دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المراد تنفيذها محدوداً جداً. أما الوضع الآن فهو مختلف، حيث يوجد الكثير من المكاتب وبيوت الخبرة الوطنية والأجنبية في المملكة ذات المستوى الممتاز، والتي تقدم مثل هذه الدراسات للمستثمرين الوطنيين. ومع التغييرات والأوضاع الجديدة - مثل صدور نظام الاستثمار الأجنبي - من الممكن أن تُحول الدار إلى هيئة عامة للاستثمار تعنى بتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتشجيعه، ودراسة مشاريعه، ومنحه التراخيص اللازمة، حيث هي المؤهلة أكثر من غيرها بما تملكه من الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية لدراسة مثل تلك المشاريع أو تخصيصها وبيعها للقطاع الخاص.

أما فيما يتعلق بوزارة الأشغال العامة والإسكان فقد تضاءل دور قطاع الإسكان فيها، حيث لم تعد هناك أية مشاريع أو مجمعات عامة للإسكان تقوم الوزارة بتنفيذها، خصوصاً مع تطبيق سياسة الخصخصة، وتوجه الحكومة للانسحاب من النشاطات الاقتصادية التي من الممكن أن يستثمر بها القطاع الخاص. وقطاع الإسكان من القطاعات التي من الممكن أن يستثمر فيها القطاع الخاص ببناء المجمعات السكنية والبيوت الفردية، سواء للإيجار أو التمليك، هذا بالإضافة إلى وجود صندوق التنمية العقاري الذي لايزال يمنح قروضًا للمواطنين لإقامة سكن خاص بهم. أما بالنسبة لوزارة التخطيط والتي أشرفت على إعداد ست خطط خمسية تم خلالها تأسيس معظم مشاريع البنية التحتية في المملكة، فقد تضاءل دورها نتيجة أنه

أصبح اليوم في المملكة الكثير من الأجهزة الحكومية تملك القدرة الفنية والإدارية لإعداد خططها طويلة وقصيرة الأجل، مما يتطلب أن يكون التخطيط لكل قطاع أو نشاط من مهام الوزارة ذات العلاقة. أو بمناسبة إعادة التنظيم والهيكلة الإدارية التي سوف تتم على جميع أجهزة الدولة، والتي من الممكن أن يتخللها بعض الفصل والدمج بين أكثر من جهاز من أجهزة الدولة من أجل توحيد السياسات وتحسين كفاءة البرامج، كأن يتم فصل القطاع الخاص بالاقتصاد الوطني من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ويدمج مع وزارة التخطيط لتشكل وزارة جديدة بمسمى وزارة التخطيط والاقتصاد الوطني، ويرتبط بها قطاع الميزانية العامة وجميع القطاعات الخاصة بتنمية ودعم الاقتصاد الوطني من صناديق تنمية، مثل الصندوق السعودي للتنمية، وصندوق التنمية الصناعية السعودي، وصندوق التنمية العقاري، وبنك التسليف وبهذا نكون ربطنا التخطيط مع الاقتصاد في وزارة واحدة، مما يوحد فعلاً بين السياسات ويحسن من كفاءة الجهاز. وتصبح وزارة المالية والاقتصاد الوطني فقط وزارة للمالية (Treasury) يرتبط بها جميع المصالح والهيئات الخاصة بجمع الإيرادات العامة من الرسوم والضرائب، مثل مصلحة الزكاة والدخل، ومصلحة الجمارك، وغيرها، وبهذا نعمل في جانب جمع الإيرادات العامة الخاصة بالدولة وتنميتها والمحافظة عليها.

2- بروز أولويات واهتمامات جديدة في السياسة العامة السعودية للقرن المقبل تمثل تحدياً ملموساً وجادًا، مما يتطلب أن يكون لها أجهزة إدارية خاصة تتعامل معها وترتبط برئيس مجلس الوزراء مباشرة مما يعطيها القوة السياسية والتنفيذية في رسم وتنفيذ السياسة الخاصة بها، وتتمثل هذه الأولويات فيما يلي: 1) مجال تطوير وتنظيم القوي العاملة وتوطينها (السعودة). 2) الاهتمام بموضوع المياه والمحافظة على البيئة. 3) الاهتمام بفحص ومراقبة وإجازة الدواء والطعام المطروح في أسواق المملكة.

الأولوية الأولى، وتتعلق ببروز أهمية تطوير وتنظيم القوى العاملة الوطنية وتوطينها في السياسة العامة السعودية للقرن الحادي والعشرين. فمما لا شك فيه أن قطاع

العمل أصبح له أولوية خاصة في وقتنا الحاضر، خصوصاً مع تشجيع المملكة لسياسة التصنيع وانتشار الصناعات الحديثة، وازدياد عدد سكان المملكة، وكون النسبة الكبرى منهم في سن العمل. إن تطبيق سياسة "السعودة" في القطاع العام والخاص وخصخصة عدد من المشاريع العامة تتطلبان إبراز قطاع العمل في وزارة خاصة به، يكون تحت مظلتها جميع القطاعات المتعلقة بتنظيم وتطوير القوى العاملة الموجودة حالياً ضمن الهيكل الإداري للدولة، وذلك بدمج جميع الأجهزة المعنية بشئون العمل والعمال - مثل وكالة الوزارة لشئون العمل - في وزارة العمل والشئون الاجتماعية، ودمج مجلس القوى العاملة، ومؤسسة التعليم الفني والتدريب المهني في وزارة مستقلة، بحيث تهتم هذه الوزارة برسم سياسة وتطوير القوى البشرية والعمالية للقرن المقبل في المملكة. ونظراً لأن تجارة الجملة والتجزئة تمثلان قطاعاً كبيراً جداً في اقتصاديات المملكة، فإنه من الممكن أن توجه سياسات السعودة إلى هذا القطاع، وذلك عن طريق إنشاء مؤسسة عامة أو إدارة عامة أو وكالة ضمن وزارة التجارة لمؤسسات الأعمال الصغيرة "Small Business Administration" لتطوير ودعم مؤسسات الأعمال الصغيرة، عن طريق تقديم الدعم الفني من دراسات جدوى ومعلومات مهمة حول المشروع، ودعم مادي يتمثل في تقديم القروض قصيرة ومتوسطة الأجل ،لدعم المواطن السعودي في إقامة المشاريع التجارية الصغيرة والمتوسطة، بشرط أن يتولى المواطن إدارتها وتشغيلها، وألا يعمل بها إلا مواطنون سعوديون بنسبة 100%على الأقل حتى نهاية تسديد القرض.

أما الأولوية الثانية فهي تتعلق ببروز الاهتمام بموضوع المياه، والمحافظة على البيئة في السياسة العامة السعودية للقرن المقبل، حيث تضاعف عدد السكان في المملكة في السنوات الأخيرة وبنسبة زيادة تصل إلى (4%) سنوياً، وهي نسبة عالية نسبياً، وتوسعت المدن في الآونة الأخيرة بشكل كبير، وازداد عدد السيارات والمركبات والمصانع بشكل متسارع، مما زاد من استهلاك المياه وزاد من التلوث في المملكة. ويعتبر الماء في المملكة ثروة استراتيجية نتيجة لقلة مصادر المياه الطبيعية في المملكة حيث ندرة سقوط الأمطار وعدم وجود أنهار جارية ولا بحيرات دائمة، علماً بأن المملكة تعتبر من

أكبر بلدان العالم في مجال تحلية مياه البحر المالحة. أما بالنسبة للبيئة فنظراً للاهتمام الدولي والإقليمي بالمحافظة على البيئة، واهتمام المملكة أيضاً بالمحافظة عليها بسن التشريعات والقوانين والأنظمة للمحافظة على البيئة من التلوث سواء في الماء أو الهواء أو التربة، فمن هذا المنطلق، ولتفعيل وإبراز أهمية دور قطاع المياه والمحافظة على البيئة في السياسة العامة السعودية من الممكن أن تنشأ وزارة خاصة بالمياه والبيئة تهتم باكتشاف وتنمية موارد ومصادر المياه والمحافظة عليها، وتشجيع الترشيد في استهلاكها، والمحافظة على البيئة من التلوث، ويكون تحت مظلتها جميع القطاعات المتعلقة بالمياه، والمحافظة على البيئة الموجودة حالياً ضمن الهيكل الإداري العام للدولة، وقد يكون ذلك بدمج وكالة الوزارة لشئون المياه في وزارة الزراعة والمياه، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة والإدارات الخاصة بالبيئة في مصلحة الأرصاد وحماية البيئة، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها في وزارة مستقلة.

أما الأولوية الثالثة في السياسة العامة السعودية فتتعلق بأهمية فحص ومراقبة وإجازة نوعية الدواء والطعام المطروح في السوق السعودي للاستهلاك الآدمي أو الحيواني، حفاظاً على سلامة المواطن والمقيم في المملكة، خصوصاً في وقتنا الحاضر في ظل تعدد مصادر تصنيع الأدوية واختلاف مواصفاتها ومعاييرها وتركيباتها وتأثيراتها، وكذلك ينطبق نفس الشيء على الأطعمة سواء منها النباتي أو الحيواني، مع كثرة وانتشار استخدام الأسمدة والمبيدات الكيماوية في الزراعة وإنتاج الأطعمة المعدلة وراثياً، وإطعام الأغنام والأبقار والدواجن هرمونات وبروتينات وليس أعلاف طبيعية فقط لتسمينها، ولزيادة إنتاجها من الألبان ومشتقاته ومنتجات الدواجن من البيض، مما أوجد انتشار أمراض لم تعرف سابقاً مثل جنون البقر وغيرها من الأمراض المعدية والقاتلة للإنسان في حالة استهلاك مثل هذه اللحوم أو الأطعمة. هذه الأوضاع تتطلب ضرورة وجود مؤسسة أو هيئة عامة فعالة ومتخصصة بفحص ومراقبة وإجازة جميع أنواع الأدوية والأطعمة التي تباع في أسواق المملكة تكون

مهامها مشابهة لمهام إدارة الأدوية والأطعمة الأمريكية (Food and Drug Administration). وقد يكون ذلك بدمج جميع الإدارات المتعلقة بفحص وفسح ومراقبة الدواء والطعام الموجودة حالياً في وزارة الصحة، ووزارة الزراعة والمياه، ومصلحة الجمارك، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس - تحت مظلة هيئة أو مؤسسة عامة واحدة تكون مدعمة بالكوادر البشرية الفنية والإدارية المؤهلة والمختبرات والمعامل المجهزة بجميع المعدات والأجهزة الضرورية اللازمة للقيام بهذه المهمات بفاعلية وكفاءة عالية.

3- إعادة التنظيم والهيكلة الإدارية لجميع وزارات ومصالح الدولة القائمة حالياً، حيث مضى على إنشاء وتنظيم الكثير منها فترة طويلة، قد تصل لأكثر من ثلاثين سنة، تضخمت خلالها الأجهزة الحكومية وكبر حجمها بشكل كبير جداً، وخصوصاً خلال فترة السبعينيات والثمانينيات الميلادية، حيث شهدت المملكة تنمية اقتصادية هائلة على مختلف الأصعدة. نتج عنها توسع كبير في مهام ومسئوليات واختصاصات جميع الأجهزة الحكومية، مما خلق نوعاً من التضارب في السياسات وازدواجية في المسئوليات والمهام داخل القطاعات الرئيسة في الجهاز الواحد، وفي أحيان أخرى بينه وبين أجهزة حكومية أخرى. مما يتطلب إجراء دراسة شاملة لإعادة التنظيم وهيكلة أجهزة الدولة المختلفة، والتي قد تؤدي إلى فصل أحد القطاعات الرئيسة في وزارة أو مصلحة حكومية ودمجها في وزارة أو مصلحة حكومية أخرى، أو تجميع أكثر من قطاع أو نشاط من وزارات ومصالح حكومية مختلفة لتكون تحت مظلة وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة واحدة جديدة، تجميعاً للجهود الموزعة بين أكثر من جهاز حكومي، وتوحيداً للسياسات والمهام والاختصاصات والجهود وتحسيناً للكفاءة والفاعلية الإدارية للأجهزة الحكومية، وتسهيلاً للرقابة والمساءلة الإدارية.

كما تتطلب إعادة تنظيم أجهزة الدولة صياغة المهمة الأساسية (رسالة المنظمة) لكل وزارة أو مصلحة حكومية بشكل واضح ودقيق مفهوم ومعروف من جميع المسئولين والموظفين فيها والمتعاملين والمستفيدين من خدماتها. وتصميم هياكل

تنظيمية وإعداد أدلة تنظيمية حديثة لها توضح أهدافها ومهامها واختصاصاتها ومسئولياتها، بحيث تشمل كل القطاعات والإدارات الرئيسة فيها، ومسئوليات وصلاحيات كل مسئول فيها بشكل مفصل وواضح ودقيق، بما يتناسب مع وظيفتها ومسئولياتها وواجباتها ودورها. وهذا يساعد على توضيح حدود السلطات وفتح خطوط الاتصالات داخل الجهاز الإداري الواحد مما يسهل ويسرع من عملية اتخاذ القرارات، وينعكس إيجابياً على خلق بيئة وثقافة تنظيمية صحية وسليمة في الجهاز الحكومي برمته.

4- دراسة الإجراءات الإدارية والنماذج المستخدمة وتحديثها في جميع أجهزة الدولة بدون استثناء، بحيث يكون الهدف التقليل من خطوات سير المعاملات داخل الأجهزة الحكومية، وتبسيط النماذج المستخدمة، للتقليل من كثرة الأوراق والنماذج، والتقليل من التأشيرات على المعاملات من قِبل عدد كبير من المسئولين في عدة إدارات في داخل الجهاز الواحد. وذلك بغرض القضاء على الروتين والبيروقراطية التي لا ينتج عنها إلا تراكم المعاملات لدى هذه الأجهزة، وتعطيل مصالح المراجعين من المواطنين وأصحاب الأعمال، مما ينعكس بشكل سلبي على أداء وكفاءة وفاعلية هذه الأجهزة، ويزيد من التكاليف المالية لها. وربما أدى طول الإجراءات وتعقيدها وكثرة الأوراق المطلوبة وتعقيد النماذج التي يجب تعبئتها إلى الالتفاف على هذه الإجراءات، عن طريق انتشار عادات سيئة مثل الواسطة والرشوة لحاجة الناس لسرعة إنهاء معاملاتهم في وقت معقول، بدلاً من تعطيلها لفترة قد تكون طويلة نسبياً.

5- تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في مقاطعات المملكة الإدارية المختلفة، وإعطاء الإدارة المحلية فيها صلاحيات ومرونة إدارية ومالية أكبر لتقرير احتياجاتها خصوصاً في قطاعات الخدمات مثل التعليم والصحة والبلديات والطرق. علماً بأن اللامركزية نظام يصعب تطبيقه والمحافظة عليه، وكثير من المسئولين في المراكز الرئيسة يكونون مترددين في الاعتماد على الموظفين في الفروع في اتخاذ قرارات في مواضيع مهمة تخص مهام وأعمال الجهاز التنفيذي. إن اللامركزية الناجحة تعتمد بالدرجة الأولى

على مركزية تطوير السياسات والمعايير ،حتى يسترشد بها موظفو الحقول والفروع عند اتخاذ قراراتهم ومراجعة نظام التقارير والتدقيق والتقييم باستمرار، للتأكد من أن الصلاحيات والسلطات المخولة لهم قد فهمت بدقة واستخدمت بمعقولية واتزان.

6- تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والإجرائية والتنظيمية الحكومية بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العامة الحالية بصفة عامة، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة إلى أجهزة الدولة المختلفة من حاسب آلي وميكروفيش وميكرو فيلم لتصوير وثائقها وخطاباتها ومراسلاتها وحفظها في أجهزة حديثة، مما يسهل استرجاعها عند اللزوم، ويقلل من الكم الورقي الذي يتم عادة حفظه، وأيضاً يساعد في نفس الوقت على خفض عدد الموظفين، وتحسين مستوى كفاءتها وفاعليتها وأدائها بشكل عام.

7- تحديث نظام الخدمة المدنية القائم، وإدخال الإصلاحات الضرورية عليه، بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة، حيث مضى على النظام الحالي منذ إقراره أكثر من ثلاثة وعشرين عاماً، بالرغم من إدخال بعض التعديلات والإضافات على بعض مواده. حيث الملاحظ كثرة نسبة الوظائف الإشرافية العليا والوظائف القيادية المرتبة 11-15 (11-13 درجة مدير عام، 14 وكيل وزارة مساعد، 15 وكيل وزارة) مقارنة بنسبة الوظائف بالدرجة الوسطى والدنيا من المرتبة 1-10 وهم الذين في الميدان يؤدون العمل اليومي، مما خلق ضغطاً كبير على كثير من الأجهزة الحكومية خصوصاً الخدمية منها في الوقت الذي كان من المفترض أن يكون هناك عدد كبير من الموظفين يشغلون الوظائف الوسطى والدنيا في الجهاز (الميدان) نسبة إلى عدد الوظائف الإشرافية العليا والقيادية، لمقابلة الطلب على خدمات الجهاز وإنجاز الأعمال اليومية بدون تأخير. هذا الوضع أيضاً جعل الهرم الوظيفي مختلاً نوعاً ما مما يتطلب إعادة النظر في سياسة التوظيف في القطاع العام، وضرورة إيجاد نوع من النسبة والتناسب بين عدد الوظائف ومراتبها وعدد الموظفين في كل جهاز حكومي.

كما أن الوضع الحالي يتطلب ضرورة توسيع تطبيق نظام الجدارة ليشمل المراتب الإشرافية والعليا من المرتبة 11-15 والتي تُشغل الآن بالترشيح وليس بالتنافس. حيث تشغل المراتب من 1-10 عن طريق الإعلان عنها والتنافس والمفاضلة بين الموظفين من داخل أو خارج الجهاز لشغلها. بينما الوظائف الإشرافية والعليا من المرتبة 11-15 تشغل عن طريق الترشيح. فهنا يجب أن يوسع نظام الجدارة ليشمل أيضاً شغل الوظائف الإشرافية والعليا عن طريق التنافس بين أكبر عدد ممكن من الموظفين لاختيار الأجدر والأكثر كفاءة لشغل هذه الوظائف. نظراً لأهميتها وحساسيتها في صياغة السياسة العامة للجهاز، واتخاذ القرارات المهمة لتنفيذها. وعلى الأقل يكون التنافس مفتوحاً للموظفين من داخل وخارج الجهاز لشغل وظائف – مدير عام – من المرتبة 11-13، ويكون الترشيح لشغل وظائف – وكيل وزارة مساعد ووكيل وزارة – المرتبة 14-15، على أن يرشح لشغل كل وظيفة 3-5 مرشحين من داخل أو خارج الجهاز من ذوي الكفاءة الذين تنطبق عليهم الشروط والمؤهلات الضرورية لشغل مثل هذه الوظائف، على أن يترك الخيار الأخير لصاحب القرار لاختيار أي من هؤلاء المرشحين لشغل الوظيفة. وبهذا نكون قد أعطينا صاحب القرار مجالاً أوسع لاختيار الأجدر، وقللنا من المحسوبية والمحاباة لشغل هذه الوظائف الحساسة والمهمة، وفي نفس الوقت أعطينا مساحة أكبر للمساواة والعدالة بين الموظفين المؤهلين لخلق فرصة لهم لشغل وظائف قيادية عليا في أجهزة الدولة.

وفي النهاية يجب على الجهاز التنفيذي الذي يعمل بشكل جيد وفعال أن يقضي وقتاً أكبر في تصميم وتنفيذ وتطوير نظام جيد للسياسات، ولإعداد وإصدار التنظيمات والتعليمات لتقرير الأولويات في الميزانية، وحفظ سجلات التكاليف والإنفاق وتوظيف الموظفين المؤهلين، ومكافأتهم والمحافظة عليهم. لأنهم هم الذين يستطيعون تقييم مدى كفاءة البرامج القائمة، والتعرف على الفرص والإمكانات للتحسين من مستواها وتطويرها، والقدرة على جمع المعلومات الضرورية للإدارة، من أجل استخدام واستغلال التقنية الجديدة والإمكانات والتجهيزات والمعدات والإمدادات بشكل جيد وفعال.

فالنظام البيروقراطي الهرمي، والمبني على المركزية، والذي أنشئ في أوائل القرن

العشرين لمحاربة الفساد الإداري والمحسوبية، وتقوية النزاهة والتجرد والرقابة والمساءلة الإدارية، وتحسين كفاءة وفاعلية الأجهزة الإدارية الحكومية وإنتاجيتها - لم يعد يواكب متطلبات العصر الحالي الذي يتسم بالتغييرات السريعة المتواصلة وعدم التأكد والاستقرار في البيئة الإدارية، يضاف إلي ذلك أن الأجهزة الحكومية أصبحت تواجه ضغوطاً كبيرة ومختلفة، أولها النقص الحاد في إيراداتها، تصاحبه زيادة حادة في الطلب على خدماتها، مما يتطلب منها المبادرة والسرعة في اتخاذ القرارات وحل المشكلات التي تواجهها، والابتكار والتجديد في أساليبها وأنظمتها الإدارية، مثل تطبيق اللامركزية قدر المستطاع والمشاركة الإدارية، ويكون لتلك الأجهزة رسالة وهدف واضح مفهوم ومعروف جيداً من جميع العاملين والمتعاملين معها، وأن تشجع التنافس والابتكار بين موظفيها وبينها وبين المنظمات الأخرى، وتستطيع التنبؤ بنتائج خططها وقراراتها، وتطبق معايير السوق قدر المستطاع في حساب التكاليف والعائدات وغيرها، وتكون مدفوعة إلى كسب رضا المستفيدين من خدماتها والمتعاملين معها بشكل عام، عن طريق تقديم خدمات ذات نوعية جيدة، وتمكين المواطنين من المشاركة في التعبير عن آرائهم في مستوى أدائها بشكل عام، وإيجاد ثقافة تنظيمية وإدارية وقيم للعمل حديثة ومناسبة تخدم رسالتها ومهمتها الأساسية، وإيجاد نظام فعال للرقابة والمساءلة الإدارية (Osborne & Gaebler, 1992).

الخلاصــــة :

التنظيم وإعادة التنظيم الإداري عملية مستمرة ومتكررة في الجهاز الإداري الحكومي، وتهدف إلى جانب تصميم هيكل تنظيمي مناسب للمنظمة، ووصف الوظائف، ورسم خطوط السلطة، وتفويض الصلاحيات بها - أن يكون الهيكل التنظيمي مرنًا لاتخاذ القرارات الإدارية المعقدة وبالسرعة المطلوبة والوقت المناسب، خصوصاً وأن منظمات اليوم تعمل في بيئة عمل متغيرة باستمرار وشديدة التقلبات. ومن مراجعة أدبيات التنظيم الإداري في الإدارة العامة ركزت النظريات الكلاسيكية على أن الهدف من التنظيم وإعادة التنظيم هو تحسين الفاعلية الإدارية وتقليل التكاليف. بينما ركزت النظريات الحديثة على أن الهدف الرئيس لإعادة التنظيم في الجهاز الحكومي سياسي

بالدرجة الأولى، ويتعلق بإعادة توزيع السلطات والأدوار والموارد - خصوصاً المالية منها - والوظائف داخل الجهاز الإداري، وذلك بشكل أكبر من عملية تحقيق الفاعلية الإدارية، وتقليل تكاليف التشغيل الإداري والفني للجهاز الحكومي. هذا وقد أوضحت دراسات التنظيم أنها تهدف إلى تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف الستة التالية : رج المنظمة، تبسيط وتسهيل الجهاز الإداري الحكومي، تقليل النفقات، إبراز الأولويات، تحسين كفاءة البرامج، توحيد السياسات. وتعتبر الأهداف الثلاثة الأولى أهدافاً غير مبررة أو مقبولة لتكون سبباً لإعادة التنظيم، لأنها غالباً صعبة أو غير قابلة للتحقيق، بينما الأهداف الثلاثة الأخيرة تعتبر أهدافاً أكثر مشروعية ومقبولة كسبب لإعادة التنظيم، ويمكن تحقيقها بشكل أفضل. ولإعادة التنظيم ثلاثة عناصر رئيسة يمكن إدخال تعديلات عليها جميعاً أو على أي منها وهي الهيكل التنظيمي وهو أكثر عنصر ملموس يجرى عليه تغييرات، والعنصر الثاني الموارد - من مالية وبشرية وتقنية - وما يجري عليها من تغييرات بالزيادة أو النقص، والعنصر الثالث الإجراءات الإدارية وما يجري عليها من تبسيط وتسهيل.

ولأهمية الهيكلة الإدارية ووضع هيكل تنظيمي مناسب وحديث لجميع أجهزة الدولة المختلفة يتصف بالمرونة اللازمة والكفاءة والفاعلية الإدارية التي تساعد هذه الأجهزة على القيام بمهامها ومسئولياتها المنوطة بها، واتخاذ قراراتها بسرعة وفي الوقت المناسب - فقد تطرقت الدراسة إلى تجربة المملكة في إنشاء أجهزتها الإدارية وتنظيمها، وإعادة تنظيمها. حيث اهتمت حكومة المملكة منذ إنشائها بتنظيم وإعادة تنظيم وتطوير الجهاز الإداري الحكومي وإدخال التعديلات اللازمة عليه بشكل مستمر، ليواكب مستوى أجهزتها الإدارية حجم مسئولياتها ومهامها، وما تتطلبه الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها المملكة في كل مرحلة من مراحل تطورها. هذا وقد لاحظنا تطور ونمو الجهاز الإداري الحكومي في المملكة، وأن إحداث الأجهزة الحكومية من وزارات و مؤسسات ومصالح و هيئات ورئاسات عامة جاء غالبًا استجابة لأولويات معينة في السياسة العامة السعودية، واستدعى الأمر إبرازها في وحدة إدارية خاصة بها وواضحة في الهيكل الإداري العام للدولة. أو جاء كنتيجة لتحسين كفاءة البرامج عن

طريق وضع البرامج والأنشطة المتشابهة والمكملة لبعضها البعض في جهاز إداري واحد لتحسين كفاءة الأجهزة الحكومية. أما طلب إعادة التنظيم في الأجهزة الحكومية فقد كان غالباً إما بهدف إعادة توزيع الأدوار والوظائف والنفوذ والمسئوليات داخل الجهاز، أو بهدف طلب وظائف عليا جديدة لترقية بعض المسئولين إليها، أو تعيين موظفين جدد فيها، أو بهدف رج المنظمة نتيجة وصول وزير أو مدير عام جديد يود أن يضع بصماته الواضحة على هيكل المنظمة وإجراءاتها الإدارية من أجل أن يحكم سيطرته عليها.

واستعداداً لدخول الألفية الثالثة، وانحسار دور الدولة (القطاع العام)، وتوسع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وتطبيق سياسة الخصخصة على كثير من مشاريع القطاع العام، وبتوطين العمالة (السعودة) في القطاع العام والخاص، وبتطور نظام الاتصالات والمعلومات، وبقرب الدخول إلى عضوية منظمة التجارة الدولية - سوف تصبح الأسواق مفتوحة للمنافسة الشديدة بين اقتصاديات الدول المختلفة مما يتطلب زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية وتحسين أداء الأجهزة الإدارية وزيادة الإنتاجية والقضاء على الروتين والبيروقراطية في القطاع العام، واستعداداً لهذه المرحلة يتطلب الأمر إعادة رسم لسياسة ودور القطاع العام، وإعادة تنظيم أجهزته، وتحديد حجمها بناء على المعطيات الجديدة، ويمكن أن يتم ذلك عن طريق:

1- هيكلة الوزارات والمؤسسات العامة، التي تم خصخصة الخدمات التي تقدمها، أو بسبب انتهاء أو تضاؤل دورها، أو دمجها مع وزارات وأجهزة أخرى، لأنه في مثل تلك الحالات يجب أن ينعكس ذلك على حجم هيكلها التنظيمي، هذا إن لم ينعكس على مدى الحاجة إلى استمرارية وجودها بشكل كلي.

2- إنشاء وزارات أو أجهزة إدارية جديدة نظراً لبروز أولويات جديدة في السياسة العامة الحكومية السعودية، تتمثل في الاهتمام بالقوى العاملة وسعودة الوظائف في القطاع العام والخاص، والمحافظة على المياه والبيئة، والاهتمام بفحص ومراقبة وإجازة الدواء والطعام المعروض في أسواق المملكة.

3- إعادة تنظيم الكثير من وزارات ومؤسسات الدولة حيث مضى على تنظيم الكثير منها فترة طويلة قد تصل لثلاثين سنة مما يتطلب إعادة النظر في صياغة مهامها الأساسية، أو ما يسمى (رسالة المنظمة)، وكتابة أهدافها ومهامها، وتصميم هياكل تنظيمية وأدلة تنظيمية حديثة تتناسب مع الأوضاع الحالية. عن طريق فصل قطاعات من بعض وزارات ومصالح حكومية قائمة، ودمجها مع قطاعات أو وزارات ومصالح حكومية أخرى، أو إنشاء وزارات ومؤسسات عامة جديدة يتطلبها الوضع الحالي، تجميعاً للجهود الموزعة بين أكثر من جهة حكومية، وتوحيداً للسياسات العامة فيها، ولتحسين كفاءة برامجها.

4- دراسة الإجراءات الإدارية والنماذج المستخدمة في جميع أجهزة الدولة، بحيث يكون الهدف تبسيط الإجراءات الإدارية للتقليل من خطوات سير المعاملات داخل الأجهزة الحكومية، وتبسيط النماذج وتحديثها، للتقليل من كثرة الأوراق والنماذج المستخدمة للقضاء على الروتين والبيروقراطية.

5- تطبيق اللامركزية الإدارية على مستوى المقاطعات، خاصة في قطاع الخدمات، مثل الصحة والتعليم والبلديات والطرق، وإعطاء كل مقاطعة من مقاطعات المملكة صلاحيات مالية وإدارية أكبر في إدارة هذه الخدمات.

6- تحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والتنظيمية والإجرائية بما يتناسب مع الأوضاع الحالية الاقتصادية والاجتماعية، والسياسات العامة، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة مثل الحاسب الآلي وخلافه، من أجل تقليل عدد الموظفين الحكوميين، وتحسين كفاءة وأداء وإنتاجية هذه الأجهزة.

7- تحديث وتطوير نظام الخدمة المدنية الحالي، وإدخال الإصلاحات الضرورية عليه بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الحالية، لرفع مستوى كفاءة وأداء الأجهزة الحكومية، خصوصاً مع خصخصة بعض مؤسسات القطاع العام، ومع سعي الحكومة لسعودة الوظائف في القطاع العام والخاص.

إن إدخال هذه الإصلاحات الهيكلية والإجرائية، وتحديث الأنظمة واللوائح المالية والإدارية والتنظيمية، وإدخال التقنية المكتبية الحديثة على الجهاز الإداري الحكومي للمملكة، قد تساعد على تحسين مستوى كفاءة وأداء وإنتاجية الأجهزة الحكومية، وتؤدي إلى رفع مستوى استعدادها للألفية الثالثة بما تتطلبه من مرونة وسرعة في الأداء، ورسم للسياسات واتخاذ للقرارات، نتيجة للمستجدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحلية والإقليمية والدولية.

المراجع العربية

1- رشيد، أحمد. (1996) **إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة**. القاهرة: دار النهضة العربية.

2- صادق، محمد توفيق.(1385هـ) تطور الحكم في المملكة العربية السعودية. الرياض: معهد الإدارة العامة.

3- عساف، محمد عبد المعطي.(1403هـ) **التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية**. الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر.

4- القصيبي، غازي عبد الرحمن (1999) **حياة في الإدارة**. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

5- تقرير (غير منشور)بالبيانات والمعلومات المتوافرة عن إنجازات اللجنة العليا للإصلاح الإداري. رجب 1420هـ.

6- النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم(أ /91) بتاريخ 1412/8/27هـ.

7- نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/13/) بتاريخ 1414/3/3هـ.

8- نظام المقاطعات الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/92) بتاريخ 1412/8/27هـ .

9- نظام المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/111) بتاريخ 1420/5/17هـ.

10- تشكيل اللجنة الوزارية لدراسة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي الصادرة بالأمر الملكي رقم 7/ب/6629 بتاريخ 1420/5/7هـ.

المراجع الأجنبية

1- Brownlow Committee, Government Reorganization Act of 1948 in Harvey C. Mansfield,1982.

2- Chapman, Richard A. (1974) Administrative Reform in Saudi Arabia, **Journal of Administrative Overseas** , April P. 332-347.

3- Dean, Alan L. (1983) Management of Executive Department Annals, **AAPSS,** March 1983. P. 77-90.

4- El Mallakh, R. (1982) **Saudi Arabia Rush to Development**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.

5- Good Now, Frank. (1900) **Politics and Administration** .Macmillan, NY.

6- Gulick, Luther .And Urwick, Lyndall (1937) **Papers on the Science of Administration** .Institute Of Public Administration, NY, P. 3-13.

7- Jumber, Roy. (1970) **The Ford Foundation Assistance to the Institute of Public Administration in Saudi Arabia** .Ford Foundation, Beirut .

8- Kast, Fremont and Rosenzweig, James. (1978) **Organization and Management, Systems and Contingency Approach** .McGraw-Hill .

9- Kaufman, Herbert. (1971) **The Limits of Organization Change.** The University of Alabama Press, Alabama .

10- Lipsky, George A. (1965) .**Saudi Arabia, It's People, It's Society ,It's Culture**. Hraf Press, New Haven, CT .

11- Mansfield, Harvey .Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience in Jemes Fessler. (1982) **American Public Administration: Pattern of the Pasted** .ASPA, W.D.C .

12- Morstein Marx, Fritz. (1959) 2nd ed, **Elements of Public Administration**. Prentic-Hall, Englewood Califfs, NJ .

13- Nayrop, R. (1984) **Saudi Arabia a Country Study** .The American University Press .Washington .D .C .

14- Newwab, I., Speer, C., & Hoye, F. (1981). **Aramco and it's World: Arabia and Middle East** .The Netherlands: Van Boekhoven B.V .and Boom-Ruygrok B.V.

15- Osborne, D. and Gaebler,T. (1993). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector** .A Plume Book, NY, N .

16- Osborne, D. and Plastrik, P. (1998) **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government** .Penguin Books USA INC .NY, NY .

17- Rasiel Ethan M. (1999) **The Mckinsey Way: Using The Techniques of The World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business.** McGraw-Hill, NY .

18- Salamon, Laster M .**The Question of Goals.** in Szanton. 1981.

19- Schick, Allen. T**he Coordination Option.** in Szanton. 1981.

20- Seidman, Harold (1980). **Politics, Position and Power** .Oxford University Press, NY .

21-Shafritz, Jay M. (1985). The Facts on File Dictionary of Public Administration. Facts on File Publication, NY .

22- Simon, Herbert .A. (1946). The Proverbs of Administration .**PAR**, Vol. 6, Winter P.53-67.

23- Szanton, Peter (1981). **Federal Reorganization: What have we Learned**? Chatham House Publishers, Inc .Chatham, NJ .

24- Taylor, Frederic W .Scientific Management .In Shafritz, J, and Hyde Albert (1978). **Classic of Public Administration** .Moore, Publishing Co .Oak Park, Illinois .P.17-20.

25- Waldo, Dwight. (1948). **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration** .Roland Press .

26- Woodro Wilson (1987.) The Study of Administration, **The Political Science Quarterly,** June 1887.